



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 16 maja 2024 r.

Pozycja 45

## POSTANOWIENIE z dnia 17 kwietnia 2024 r. Sygn. akt SK 98/22

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski  
Krystyna Pawłowicz  
Stanisław Piotrowicz  
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 kwietnia 2024 r., skargi konstytucyjnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w G. o zbadanie zgodności:

art. 222 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 18 zdanie drugie i w związku z art. 134 ust. 1a ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1228, ze zm.) z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. W skardze konstytucyjnej z 6 kwietnia 2021 r. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w G. (dalej: skarżący) wniosło o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 222 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 18 zdanie drugie i w związku z art. 134 ust. 1a ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1228, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 1520, ze zm.) jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:  
Postanowieniem z 20 maja 2020 r. (sygn. akt [...]) sędzia-komisarz w Sądzie Rejonowym w G. VI Wydział Gospodarczy orzekł, że skarżący jest zobowiązany do zapłaty kwoty 4.329.000,88 zł na rzecz masy upadłości [...] Spółki Akcyjnej w G. Zażalenie skarżącego

zostało oddalone postanowieniem Sądu Rejonowego w G. Wydział VI Gospodarczy z 24 listopada 2020 r. (sygn. akt [...]), doręczonym skarżącemu 5 stycznia 2021 r.

1.2. Zdaniem skarżącego, zastosowanie w jego sprawie zakwestionowanej regulacji prawnej doprowadziło do tego, że zażalenie na postanowienie sędziego-komisarza nie zostało rozpoznane przez bezstronny sąd odwoławczy, ponieważ rozpatrywali je sędziowie należący do tego samego wydziału co sędzia-komisarz, który orzekał w pierwszej instancji. W ocenie skarżącego, funkcjonowanie dwuinstancyjnego sądu w ramach jednego wydziału sądowego nie gwarantuje bezstronnego rozpoznania wniesionych środków zaskarżenia, skoro sędzia-komisarz i sędziowie rozpoznający zażalenie na jego decyzje pracują w tej samej strukturze organizacyjnej, tj. w tym samym wydziale gospodarczym sądu rejonowego, a przez to nie są bezstronni podczas kontroli orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. W wypadku, gdy osoby orzekające w obu instancjach pracują w jednym wydziale sądowym, pozostają ze sobą w relacjach towarzysko-pracowniczych, które mogą mieć – w opinii skarżącego – wpływ na treść orzeczeń wydawanych w drugiej instancji. Taka sytuacja narusza zasady sprawiedliwości formalnej oraz prawo do bezstronnego sądu drugiej instancji.

2. Postanowieniem z 19 października 2022 r., sygn. Ts 103/21 (OTK ZU B/2022, poz. 219), Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

3. W piśmie z 14 grudnia 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

4. W piśmie z 21 września 2023 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie oraz wniósł o umorzenie postępowania wobec niedopuszczalności wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Zdaniem Prokuratora Generalnego, skarżący nie był uprawniony do wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału.

Prokurator Generalny przypomniał, że Wody Polskie zostały utworzone 1 stycznia 2018 r. w celu przejęcia zadań i kompetencji w zakresie gospodarki wodnej realizowanych uprzednio bezpośrednio przez rządowe organy administracji niezespółonej, jakimi byli Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz dyrektorzy regionalni. Nowa państwowa osoba prawna, wyodrębniona organizacyjnie od Skarbu Państwa, zarządza ma określoną częścią mienia państwowego. W opinii Prokuratora Generalnego, w kontekście niekwestionowanego w orzecznictwie trybunalskim poglądu o braku legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej przez Skarb Państwa nieuzasadnione byłoby przyznanie teraz zdolności skargowej państwowej osobie prawnej Wody Polskie. O zdolności skargowej nie powinno bowiem przesądzać samo przyjęcie przez ustawodawcę określonej formy organizacyjno-prawnej, w jakiej państwo wykonuje swoje zadania.

Prokurator Generalny stwierdził ponadto, że skarga konstytucyjna jest dotknięta także innymi wadami, które uniemożliwiają jej merytoryczne rozpoznanie. Jego zdaniem, skarżący nie wywiązał się z obowiązku uzasadnienia zarzutów niezgodności kwestionowanej regulacji ze wskazanymi wzorcami kontroli. Nie przedstawił żadnych argumentów mających dowodzić naruszenie art. 2 Konstytucji, natomiast wywody dotyczące niezgodności z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 Konstytucji ograniczył do konstatacji, że mechanizm przyjęty przez ustawodawcę prowadzi do sytuacji, w której zażalenie na postanowienie sędziego-komisarza rozpatrywane jest przez „osoby pozostające ze sobą w relacjach towarzysko-pracowniczych”. Prokurator Generalny podniósł również wątpliwości co do prawidłowości identyfikacji przez skarżącego ostatecznego orzeczenia, które miałyby prowadzić do ingerencji w prawa konstytucyjne (o ile w ogóle można uznać, że skarżący może być podmiotem takich praw). Zauwa-

zył też, że w skardze nie przeprowadzono dowodu, na ile materię rozstrzyganą przez sędziego-komisarza można kwalifikować jako „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5. Sejm nie zajął stanowiska w sprawie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Treść skargi konstytucyjnej.

1.1. W skardze konstytucyjnej z 6 kwietnia 2021 r. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w G. (dalej: skarżący) wniosło o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 222 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 18 zdanie drugie i w związku z art. 134 ust. 1a ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1228, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 1520, ze zm.; dalej: p.u.) jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Zgodnie z art. 222 ust. 1 zdanie drugie p.u., zażalenie na postanowienie sędziego-komisarza rozpoznaje sąd upadłościowy jako sąd drugiej instancji. Stosownie zaś do art. 18 zdanie drugie p.u., sądem upadłościowym jest sąd rejonowy – sąd gospodarczy.

Wskazany w skardze jako tzw. związkowy przedmiot zaskarżenia art. 134 ust. 1a p.u. – w brzmieniu relewantnym dla sprawy skarżącego – stanowił, że „[j]eżeli osoba obowiązana do przekazania składników majątkowych do masy upadłości nie wykona swojego obowiązku na wezwanie syndyka, sędzia-komisarz wskazuje taką osobę lub takie osoby i określa zakres obowiązku każdej z nich. Na postanowienie sędziego-komisarza przysługuje zażalenie. Prawomocne postanowienie ma moc tytułu wykonawczego”. Brzmienie art. 134 ust. 1a p.u. uległo zmianie na mocy art. 2 pkt 17 lit. a ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080; dalej: ustawa zmieniająca), jednakże – w myśl art. 8 ustawy zmieniającej – do spraw będących w toku stosować należy przepisy dotychczasowe.

1.3. Zdaniem skarżącego, zakwestionowane rozwiązania ustawowe naruszają zasady sprawiedliwości formalnej oraz prawo do bezstronnego sądu drugiej instancji, wynikające z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Prowadzą one bowiem do sytuacji, w której zażalenie na postanowienie sędziego-komisarza rozpatrują sędziowie pracujący z nim w tej samej komórce organizacyjnej i pozostający ze sobą w relacjach towarzysko-pracowniczych. Taka sytuacja nie gwarantuje bezstronnego rozpoznania środka zaskarżenia przez sąd drugiej instancji.

### 2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

2.1. Według utrwalonej linii orzecniczej, Trybunał Konstytucyjny jest obowiązany do badania, na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, nakazująca umorzenie postępowania w sprawie. Nie ma procesowych przeszkód, aby kontrola ta nastąpiła również po zakończeniu wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej, a więc po nadaniu jej dalszego biegu. Nadanie skardze dalszego biegu nie sanuje bowiem jej ewentualnych braków. Ocena ta dokonywana jest z urzędu przez skład orzekający wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, który nie jest związany stanowiskiem zajęтым w orzeczeniu zamykającym wstępne rozpoznanie. Kontrolując istnienie pozy-

tywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych, Trybunał może dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi (zob., spośród ostatnich, postanowienie TK z 29 listopada 2023 r., sygn. SK 65/20, OTK ZU A/2024, poz. 4).

2.2. W niniejszej sprawie Trybunał podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego co do braku legitymacji skarżącego do wniesienia skargi konstytucyjnej w trybie przewidzianym w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

2.2.1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, legitymację do wystąpienia do Trybunału ze skargą konstytucyjną ma każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. Tym samym zakres ochrony trybunalskiej dochodzonej w drodze skargi konstytucyjnej został określony przez, po pierwsze, charakter tej instytucji prawnej pomyślanej jako środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności (przede wszystkim człowieka i obywatela), po drugie, zakres podmiotowy poszczególnych wolności i praw konstytucyjnych, po trzecie, status prawny skarżącego podmiotu wyznaczający jego zdolność do bycia podmiotem praw i wolności konstytucyjnych (publicznych praw podmiotowych) chronionych za pomocą skargi.

W swoim orzecznictwie Trybunał, mając na uwadze konstrukcję prawną oraz funkcje skargi konstytucyjnej, konsekwentnie odmawia zdolności skargowej podmiotom realizującym funkcje władzy publicznej. Przyjmuje, że skoro istotą skargi jest ochrona wolności i praw konstytucyjnych, które zabezpieczają jednostkę przed nadmierną ingerencją organów władzy publicznej oraz zobowiązują te organy do podjęcia działań gwarantujących ich realizację, to podmioty realizujące funkcje władzy publicznej nie mogą być utożsamiane z adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych wolności i praw konstytucyjnych, lecz powinny być traktowane jako adresaci obowiązków związanych z realizacją tych praw. „Rozszerzenie zakresu podmiotowego praw konstytucyjnych na wskazane wyżej podmioty prowadziłoby do utożsamienia podmiotów ingerujących w te prawa z ich nosicielami (...). To z kolei oznaczałoby przekształcenie skargi konstytucyjnej w instrument rozstrzygania sporów między poszczególnymi ogniwami władzy publicznej” (postanowienie pełnego składu z 6 kwietnia 2011 r., sygn. SK 21/07, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 28).

Zdaniem Trybunału, w sytuacji, gdy obowiązek wykonywania zadań publicznych nałożony jest nie tylko na organy władzy publicznej, lecz także na inne podmioty, których działania mieszczą się w szeroko rozumianym zakresie władztwa publicznego, przyjąć należy, że „w zasadzie podmioty takie nie mogą być adresatami praw i wolności konstytucyjnych czy też wynikających z nich poszczególnych uprawnień, tym samym nie przysługuje im prawo występowania ze skargami konstytucyjnymi w celu ochrony tych praw. W przypadku osób prawa publicznego nie ma zastosowania konstytucyjna zasada, w myśl której domniemywa się ochronę prawną, która może zostać ograniczona, gdy występują przesłanki, o których mowa w art. 31 ust. 3 konstytucji lub przesłanki ograniczania praw zawarte w innych przepisach konstytucji. Zakres przyznaných takim osobom uprawnień jest ściśle powiązany z nałożonymi obowiązkami i zostaje określony na poziomie ustawowym” (postanowienie z 6 lutego 2001 r., sygn. Ts 148/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 72). Legitymacji skargowej nie posiadają zatem ani organy państwa, ani jednostki samorządu terytorialnego, ani – co do zasady – państwowe lub samorządowe osoby prawne. Przyjęcie, że posiadanie przez dany podmiot osobowości prawnej samo w sobie mogłoby uzasadniać dopuszczalność skorzystania z ochrony wynikającej z art. 79 ust. 1 Konstytucji, prowadziłoby do absurdalnych wniosków, iż również Skarb Państwa może występować ze skargą konstytucyjną, co – w ocenie Trybunału – zaprzeczałoby istocie tej instytucji oraz oznaczałoby, że państwo może wystąpić przeciwko samemu sobie (zob. postanowienie z 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 26).

W nowszym orzecznictwie nieco odrębnie Trybunał podchodzi do kwestii legitymacji skargowej w wypadku publicznych podmiotów gospodarczych. Trybunał przyjmuje wówczas, 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 ze 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. W tych sytuacjach, ponieważ publiczne podmioty gospodarcze pozostają w takim samym stosunku podległości względem określonego organu władzy publicznej, jak ma to miejsce w wypadku innych («niepublicznych») osób prawnych, mogą mieć one legitymację czynną do wniesienia skargi konstytucyjnej” (postanowienie pełnego składu z 18 grudnia 2013 r., sygn. Ts 13/12, OTK ZU II/B/2014, poz. 833).

2.2.2. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: Wody Polskie) powstało w następstwie uchwalenia i wejścia w życie nowej ustawy regulującej gospodarkę wodami, mianowicie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.; dalej: p.w.; ustawa z 2017 r.). Zastąpiła ona ustawę z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121), która powierzała gospodarowanie wodami bezpośrednio organom administracji rządowej, tj. Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – jako centralnemu organowi administracji rządowej, nadzorowanemu przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej oraz dyrektorom regionalnych zarządów gospodarki wodnej – jako terenowym organom administracji rządowej niezespółonej, podlegającym Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Ustawa z 2017 r. doprowadziła do przekształcenia dotychczasowej struktury organów administracji rządowej w jednostki organizacyjne nowej państwowej osoby prawnej – Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Zdaniem inicjatorów nowej regulacji, dawne rozwiązania nie zapewniały satysfakcjonującego poziomu przeznaczania środków publicznych na utrzymanie wód oraz innego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, jak również na kontynuowane i nowe inwestycje w gospodarce wodnej. „Plany utworzenia nowej jednostki sektora finansów publicznych – państwowej osoby prawnej wynikają zarówno z konieczności usprawnienia działań polegających na utrzymywaniu wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną oraz działań inwestycyjnych w tym obszarze, jak również z braku środków publicznych koniecznych do zapewnienia adekwatnego poziomu realizacji zadań publicznych obejmujących utrzymywanie wód oraz inwestycje w gospodarce wodnej” (druk nr 1529/VIII kadencja Sejmu, uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo wodne, s. 14). „Wody Polskie – będą gospodarować mieniem Skarbu Państwa zgodnie z regułami wyrażonymi w przepisach ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym” (tamże, s. 22).

Zgodnie z art. 239 ust. 1 p.w., Wody Polskie są państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.), a więc inną państwową osobą prawną utworzoną na podstawie ustawy, niebędącą państwowym przedsiębiorstwem ani państwową spółką prawa handlowego. Zadania Wód Polskich w zakresie gospodarowania wodami określa w szczególności art. 240 p.w. Przede wszystkim, stosownie do art. 258 p.w., Wody Polskie reprezentują Skarb Państwa oraz wykonują jego prawa właścicielskie w odniesieniu do śródlądowych wód płynących i wód podziemnych oraz do gruntów pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi. W stosunku do tych wód oraz do gruntów pokrytych takimi wodami Wody Polskie dokonują czynności prawnych „w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa”. Reprezentują także Skarb Państwa oraz



wykonyują jego prawa właścicielskie również w odniesieniu do stanowiących własność Skarbu Państwa nieruchomości gruntowych położonych w międzywałach, nieruchomości pod wałami przeciwpowodziowymi, wałów przeciwpowodziowych przyległych do śródlądowych wód płynących, a także w odniesieniu do położonych na tych nieruchomościach budynków, budowli oraz innych urządzeń, w tym urządzeń wodnych, służących do realizacji zadań określonych w przepisach ustawy. Wody Polskie mogą nabywać „w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa” nieruchomości, urządzenia wodne lub ich części, które będą służyć do realizacji zadań określonych w przepisach ustawy.

Upraszczając, Wody Polskie są zatem podmiotem, któremu ustawa przyznała odrębną osobowość prawną, odpowiedzialnym przede wszystkim za gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa wyszczególnionym w ustawie. „Wody Polskie działają za Skarb Państwa. Nie przejęły opisywanego majątku na podstawie odrębnego tytułu prawno-administracyjnego czy też cywilno-prawnego. Majątek jest własnością Skarbu Państwa, a ponieważ Skarb Państwa jest odrębną osobą prawną, to Wody Polskie, jako inna osoba prawna, mają status reprezentanta Skarbu Państwa” (M. Kruś, *Wody Polskie – nowy podmiot w prawie wodnym*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Łódź 2019, s. 619).

Ustawa z 2017 r. dopuszcza możliwość prowadzenia przez Wody Polskie działalności gospodarczej wyłącznie w zakresie gospodarki wodnej. Zgodnie z art. 240 ust. 6 p.w., Wody Polskie mogą wykonywać działalność gospodarczą na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.), polegającą na wykonywaniu działań w zakresie gospodarki wodnej obejmujących: 1) projektowanie, wykonywanie, utrzymywanie i eksploatację urządzeń wodnych; 2) wytwarzanie energii elektrycznej w instalacjach odnawialnych źródeł energii; 3) prowadzenie działalności edukacyjnej i turystycznej związanej z gospodarką wodną; 4) świadczenie usług w zakresie towarowego i pasażerskiego transportu wodnego; 5) inną działalność związaną z gospodarką wodną, z wyłączeniem działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

W myśl art. 252 p.w., Wody Polskie prowadzą na podstawie rocznego planu finansowego samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty finansowania zadań określonych w przepisach ustawy oraz koszty działalności. Przychody Wód Polskich stanowią m.in. wpływy z tytułu opłat za usługi wodne oraz opłat podwyższonych; wpływy z tytułu administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez Wody Polskie; wpływy z tytułu należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa, usytuowanych na śródlądowych wodach powierzchniowych; wpływy z opłat rocznych z tytułu oddania w użytkowanie gruntów pokrytych wodami, wobec których Wody Polskie wykonyują prawa właścicielskie Skarbu Państwa; wpływy z opłat z tytułu umów dotyczących wykonywania rybactwa śródlądowego na śródlądowych wodach płynących stanowiących własność Skarbu Państwa; wpływy z tytułu najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze obejmujących składniki majątkowe Skarbu Państwa oraz inne przychody z tytułu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa związanym z gospodarką wodną; wpływy z tytułu partycypacji w kosztach utrzymywania wód lub urządzeń wodnych; dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, w tym darowizny materialne, i środki pochodzące z fundacji oraz wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz gospodarki wodnej; wpływy z tytułu opłaty legalizacyjnej; wpływy z tytułu opłaty za udzielenie zgody wodnoprawnej, a także przychody z tytułu działalności gospodarczej wykonywanej w zakresie określonym w art. 240 ust. 6 p.w. (zob. art. 255 p.w.). Przychodami Wód Polskich mogą być również środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz środki z kredytów i pożyczek (zob.

art. 256 ust. 1 p.w.). Wody Polskie mogą ponadto otrzymywać dotacje celowe oraz dotacje podmiotowe z budżetu państwa (zob. art. 256 ust. 2 i 2a p.w.).

Stosownie do art. 239 ust. 3 p.w., jednostkami organizacyjnymi Wód Polskich są: 1) Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie; 2) regionalne zarządy gospodarki wodnej z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu; 3) zarządy zlewni, a także 4) nadzory wodne. Szczegółowe aspekty struktury i organizacji Wód Polskich zostały określone w ich statucie nadanym na mocy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (Dz. U. poz. 2506). Ustawa z 2017 r. zalicza Prezesa Wód Polskich, dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej Wód Polskich, dyrektorów zarządów zlewni Wód Polskich oraz kierowników nadzorów wodnych Wód Polskich do organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami (zob. art. 14 ust. 1 p.w.). Zgodnie z art. 14 ust. 2-6 p.w., do postępowań przed tymi organami stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.). W myśl zaś art. 239 ust. 5 p.w., w ramach działalności związanej z wykonywaniem zadań organu właściwego w sprawach gospodarowania wodami Wody Polskie mają prawo do używania oznak z godłem Rzeczypospolitej Polskiej oraz okrągłej pieczęci z wizerunkiem godła Rzeczypospolitej Polskiej pośrodku i nazwą w otoku.

2.2.3. Trybunał stwierdził, że przyjęty przez ustawodawcę status prawny Wód Polskich oraz charakter powierzonych im zadań i kompetencji nie pozwalają uznać, iż podmiot ten może korzystać z legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji w celu uzyskania ochrony swoich interesów.

Trybunał w niniejszym składzie podzieliła pogląd, iż „Wody Polskie jako państwowa osoba prawna są podmiotem z kręgu tzw. administracji pośredniej. Ich powstanie jest przejawem szerszego zjawiska kreowania przez państwo podmiotów często zwanych agencjami, którym powierza się realizację zadań publicznych i część władztwa publicznego. Podmioty te łączą funkcję organów administracji publicznej i jednocześnie działają w sferze prawa prywatnego. Powierza się im również część majątku publicznego. Podmioty te można definiować jako fundacje prawa publicznego. Charakterystyczne dla nich jest bowiem wydzielenie masy majątkowej z majątku publicznego, powierzonej w celu realizacji jej zadań (powierzenie kapitału) oraz przekazanie części władztwa państwowego. (...) Można także zauważyć, że czy to wykonując władzę publiczną, czy też gospodarując mieniem publicznym w każdej z tych sytuacji państwowa osoba prawna realizuje zadania publiczne. Z tej racji jest więc niewątpliwie podmiotem prawa publicznego” (M. Kruś, dz. cyt., s. 620-622).

2.3. Wobec braku legitymacji skargowej podmiotu, który wniósł skargę konstytucyjną rozpoznawaną w niniejszym postępowaniu, Trybunał był obowiązany je umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zważywszy na powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

**Zdanie odrębne**  
sędziego TK Krystyny Pawłowicz  
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 17 kwietnia 2024 r., sygn. akt SK 98/22

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 17 kwietnia 2024 r. w sprawie o sygn. akt SK 98/22.

Podzielam pogląd, iż postępowanie w tej sprawie powinno zostać umorzone z uwagi na brak legitymacji skargowej Państwowego Przedsiębiorstwa Wodnego „Wody Polskie” (dalej: skarżący). Uważam jednak, że brak ten nie wynika z publiczno-prawnego charakteru zadań powierzonych skarżącemu, jak przyjęła większość składu orzekającego, a z tego, iż prawo do skargi konstytucyjnej przysługiwać może wyłącznie osobie fizycznej, która jest podmiotem prawa gwarantowanego w Konstytucji.

Podtrzymuję poglądy dotyczące tego zagadnienia wyrażone przeze mnie w zdaniu odrębnym do uzasadnienia postanowienia TK z 15 lipca 2021 r. o sygn. SK 32/15.

Z tych względów zgłosiłam zdanie odrębne.