



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 25 czerwca 2026 r.

Pozycja 47

POSTANOWIENIE
z dnia 29 kwietnia 2021 r.
Sygn. akt Ts 169/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Powiatu Monieckiego w sprawie zgodności:

§ 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 249, poz. 1659) w zakresie, w jakim „§ 3 wskazanego [r]ozporządzenia pomija jako wychowanków osoby nieletnie, które zostały skierowane do młodzieżowego ośrodka wychowawczego” z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 87 ust. 1, art. 92 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 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 30 listopada 2020 r. (data nadania) Powiat Moniecki (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru, wystąpił z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego.

1. Urząd Kontroli Skarbowej w Białymstoku przeprowadził u skarżącego kontrolę w zakresie prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi obejmującymi część oświatową subwencji ogólnej, w tym wykonywania obowiązków związanych z gromadzeniem danych stanowiących podstawę do jej naliczenia na rok 2011. Stwierdzono, że na skutek błędnych danych wykazanych w systemie informacji oświatowej, według stanu na dzień 30 września 2010 r., w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym – Gimnazjum Specjalnym w Goniądzu, nastąpiło zawyżenie, łącznie o 181,5043, liczby uczniów przeliczeniowych. W konsekwencji skarżący uzyskał nienależną kwotę części oświatowej subwencji ogólnej za 2011 rok w wysokości 856 157,82 zł.

2. Minister Finansów decyzją z 25 września 2015 r. (nr ST5.4750.207f.2015.FBYW; dalej: decyzja MF z 25 września 2015 r.), wydaną na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy

z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 513 ze zm., dalej: u.d.j.s.t.) i art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.), zobowiązał skarżącego do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za 2011 r. w wysokości 856 157,82 zł.

Po rozpoznaniu wniosku skarżącego o ponowne rozpatrzenie sprawy, Minister Finansów decyzją z 21 grudnia 2015 r. (nr ST5.4750.590.2015.3.JAP; dalej: decyzja MF z 21 grudnia 2015 r.) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję z 25 września 2015 r.

3. Wyrokiem z 15 marca 2017 r. (sygn. akt V SA/Wa 332/16) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA) uchylił decyzję MF z 21 grudnia 2015 r. Minister Finansów wystąpił ze skargą kasacyjną od powołanego wyroku WSA do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), który wyrokiem z 14 listopada 2018 r. (sygn. akt I GSK 1662/18) uchylił zaskarżone orzeczenie WSA i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania celem dokonania kontroli legalności zaskarżonej decyzji.

4. WSA, po rozpoznaniu skargi skarżącego na decyzję MF z 21 grudnia 2015 r., wyrokiem z 13 maja 2019 r. (sygn. akt V SA/Wa 372/19) skargę oddalił. Potwierdził zasadność stanowiska Ministra Finansów zawartego w zaskarżonej decyzji, stwierdzając m.in., że „organ orzekający prawidłowo zinterpretował pojęcia mające znaczenie dla sprawy”. Skarga kasacyjna skarżącego od wymienionego powyżej wyroku WSA wydanego w przedmiocie zobowiązania do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej została oddalona przez NSA wyrokiem z 26 sierpnia 2020 r. (sygn. akt I GSK 1822/19).

5. W skardze konstytucyjnej skarżący stwierdził, że NSA wyrokiem z 26 sierpnia 2020 r. (sygn. akt I GSK 1822/19), opartym na § 3 rozporządzenia MEN z 2010 r., naruszył „art. 2, art. 32 ust. 1, art. 87 ust. 1, art. 92 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 r. (...) wskazuje, że subwencja oświatowa należna jest wyłącznie dla nieletnich, skierowanych do młodzieżowych ośrodków wychowawczych, w sytuacji, gdy prawidłowa wykładnia pojęcia «wychowanek», zgodna z ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich, powinna skutkować przyjęciem, że wychowankiem młodzieżowego ośrodka wychowawczego jest osoba nieletnia już od momentu skierowania do takiego ośrodka przez właściwego starostę” (s. 2 skargi). „Przepis § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 r. (...) stanowi jaskrawy przykład naruszenia zasady adekwatności w finansowaniu przez Skarb Państwa zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce” (s. 17 skargi). „Stosowanie wykładni w oparciu o ten przepis jest (...) krzywdzące dla jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ warunkuje możliwość otrzymania subwencji w oparciu o przesłankę, na jaką jednostka samorządu terytorialnego nie ma wpływu. Przepis ten wprowadza w błąd co do wykładni pojęcia «wychowanek», co doprowadza do pokrzywdzenia podmiotów, takich jak [s]karżący” (s. 17-18 skargi).

Skarżący, na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), złożył w skardze konstytucyjnej wniosek o wstrzymanie wykonania wyroku NSA z 26 sierpnia 2020 r. (sygn. akt I GSK 1822/19).

6. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2020 r. skarżący został wezwany do usunięcia, w określonym terminie, braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: doręczenie odpisów lub poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii decyzji Ministra Finansów z 25 września 2015 r. i 21 grudnia 2015 r., udokumentowanie daty

doręczenia skarżącemu wyroku NSA z 26 sierpnia 2020 r. (sygn. akt I GSK 1822/19) oraz poinformowanie, czy od wskazanego w skardze ostatecznego orzeczenia został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia. Pismem z 14 stycznia 2021 r. (data nadania) skarżący odniósł się do powyższego zarządzenia, przesyłając w załączeniu wymagane dokumenty. Wyjaśnił, że stronie nie przysługiwał żaden nadzwyczajny środek zaskarżenia.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 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) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Trybunał wydaje postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, gdy spełnia ona określone przez prawo wymagania oraz gdy nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK.

2. W rozpoznawanej skardze konstytucyjnej skarżącym jest powiat, którego mieszkańcy, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578, obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 920; dalej: u.s.p.), tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. W myśl art. 2 ust. 1 u.s.p. powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, natomiast ust. 2 tego artykułu przyznaje mu osobowość prawną. Zakres działania i zadania powiatu zostały określone w rozdziale 2 wymienionej ustawy. Konstytucyjny status prawny powiatu określają przepisy rozdziału VII Konstytucji – Samorząd terytorialny.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę konstytucyjną 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. *Prima facie* użyty w art. 79 ust. 1 Konstytucji wyraz „każdy” może sugerować, że krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi konstytucyjnej jest nieograniczony. Należy jednak zauważyć, że przepis ten został umieszczony w rozdziale II Konstytucji, odnoszącym się – zgodnie z jego tytułem – do wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, w podrozdziale regulującym środki ochrony tych wolności i praw. Wpływa to na charakter i funkcję instytucji skargi konstytucyjnej, która zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego stanowi przede wszystkim środek ochrony wolności i praw przysługujących osobie fizycznej (zob. postanowienie TK z 12 października 2004 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 25). W związku z tym zasadniczą kwestią wymagającą rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest zagadnienie zdolności skargowej powiatu – jednostki samorządu terytorialnego.

Wskazane na wstępie umiejscowienie art. 79 ust. 1 Konstytucji każe przyjąć, że zwrot „każdy” – w rozumieniu wymienionego przepisu Konstytucji – oznacza tego, kto jest podmiotem konstytucyjnych wolności i praw podmiotowych, przed naruszeniem których ma chronić złożenie skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60). Trybunał Konstytucyjny uznał, że w zakresie pojęcia „każdy” mieszczą się zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne (zob. postanowienia TK z: 6 kwietnia 1998 r., sygn. Ts 9/98, OTK ZU SUP/1999, poz. 27, 18 marca 2010 r., sygn. Ts 163/09, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 126) tworzone przez osoby fizyczne w ramach korzystania z gwarantowanej konstytucyjnie wolności zrzeszania się (zob. wymienione powyżej postanowienie TK z 12 października 2004 r., sygn. Ts 35/04). Poczynił jednocześnie zastrzeżenie, że osoby prawne mogą wnieść skargę konstytucyjną tylko wówczas, gdy mają zdolność bycia podmiotem wolności i praw konstytucyjnych, na których naruszenie się powołują, „o ile

zarzucają naruszenie praw lub wolności, z których istoty wynika, że są również do nich adresowane”. Oznacza to, że „mogą występować ze skargą konstytucyjną tylko w tym zakresie, w jakim powołują się na ochronę przysługujących im praw, stanowiących emanację podmiotowych praw i wolności jednostki chronionych konstytucyjnie” (zob. postanowienia TK z: 26 października 2001 r., sygn. Ts 72/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 298, 15 grudnia 2009 r. i 18 marca 2010 r., sygn. Ts 163/09, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 125 i poz. 126, wskazane powyżej postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05).

Jednostki samorządu terytorialnego, w tym powiat, mają osobowość prawną nadaną im przez ustrojodawcę w art. 165 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Są osobami prawnymi, ale w odróżnieniu od osób prawnych tworzonych w sposób swobodny przez osoby fizyczne „o utworzeniu takiej jednostki nie rozstrzyga bezpośrednio wola członków wspólnoty samorządowej” (zob. postanowienie TK z 12 października 2004 r., sygn. Ts 35/04). Jednostka samorządu terytorialnego stanowi utworzoną z mocy prawa wspólnotę samorządową. Jednocześnie należy zauważyć, że ustawodawca konstytucyjny powołał samorząd terytorialny do uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej przez wykonywanie zadań publicznych, o których mowa w art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji. Dla realizacji tego właśnie celu przyznał jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną (art. 165 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji), która stanowi gwarancję prawidłowego wykonywania zadań publicznych, umożliwiając tym samym efektywne sprawowanie w powierzonym zakresie władzy publicznej. Ustrojodawca, stanowiąc o wykonywaniu zadań publicznych przez samorząd terytorialny, nie wskazał dokładnie, które zadania i w jakim zakresie spoczywają na jego jednostkach i organach. Precyzyjny katalog zadań publicznych, które zostały powierzone do realizacji poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego zamieszczono w ustawach samorządowych oraz ustawach szczególnych. Zakres przyznanych uprawnień należy wiązać z rolą samorządu terytorialnego, który stanowi strukturę służebną wobec wspólnoty samorządowej (obywateli), utworzoną w celu zaspokajania potrzeb tworzących ją mieszkańców oraz urzeczywistniania ich wolności i praw.

Powiat, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.p., wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w podanym w tym przepisie zakresie. Zadania określono w zamkniętym katalogu. Ustawowy sposób ukształtowania sytuacji prawnej skarżącego wskazuje, że jest on osobą prawną prawa publicznego o ściśle określonych zadaniach. Korzysta zatem ze swych praw wyłącznie na podstawie przepisów Konstytucji oraz w celu realizacji zadań publicznych. Oznacza to, że wykonuje zadania wynikające z przyznanych uprawnień, a nie korzystanie z praw i wolności, których ochronę można realizować za pomocą instytucji skargi konstytucyjnej. W przeciwieństwie do niego „[j]ednostka korzysta ze swych praw w dowolny sposób, w granicach wyznaczonych przez prawo, a podstawą tych praw jest jej godność i wolność” (zob. postanowienie TK z 6 kwietnia 2005 r., sygn. Ts 9/05, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 143).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że jednostki samorządu terytorialnego (w tym powiat) jako osoby prawne prawa publicznego różnią się w swoim charakterze od osób prawnych prawa prywatnego tworzonych przez osoby fizyczne w ramach korzystania przez nie z gwarantowanej konstytucyjnie wolności zrzeszania się dla realizacji przyjętych celów. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „odmiennie przedstawia się sytuacja osób prawnych prawa publicznego (...), bo nie można ich traktować jako prostych zrzeszeń obywateli realizujących swoje prawa i wolności” (zob. wskazane na wstępie postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05). Posiadając w obrocie osobowość prawną nie korzystają z ochrony praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym zagwarantowanej jednostce. Oznacza to, że samo posiadanie osobowości prawnej przez powiat nie jest wystarczającą podstawą do utożsamienia zakresu konstytucyjnej ochrony jednostek samorządu terytorialnego z zakresem konstytucyjnej ochrony osób prawnych. Osobowość prawna ma zatem „pośrednie

znaczenie dla ustalenia zakresu podmiotów uprawnionych do składania skarg konstytucyjnych. W przypadku powiatu bezpośrednie znaczenie ma określenie go jako utworzonej z mocy prawa wspólnoty samorządowej powołanej do wykonywania zadań publicznych” (zob. powołane już postanowienie TK z 6 kwietnia 2005 r., sygn. Ts 9/05).

Usytuowanie jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów prawa publicznego powoduje, że nie wynika z niego prawo do ochrony w drodze skargi konstytucyjnej w obszarze wypełniania zadań publicznych unormowanych w ustawie. Skarga konstytucyjna nie stanowi więc powszechnie dostępnego środka, który przysługuje wszystkim podmiotom posiadającym przymiot osobowości prawnej, w szczególności organom władzy publicznej. Oznacza to również, że pojęcie „każdy” zamieszczone w art. 79 ust. 1 Konstytucji nie obejmuje organów władzy publicznej, w tym organów samorządu terytorialnego (zob. postanowienie TK z 6 kwietnia 2005 r., sygn. Ts 9/05).

Ustalając zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej należy mieć na uwadze, że podstawową funkcją wolności i praw konstytucyjnych jest określenie pozycji prawnej osoby ludzkiej wobec organów władzy publicznej, a jednocześnie nałożenie na te organy obowiązków związanych z koniecznością zagwarantowania realizacji tych wolności i praw. Wolności i prawa konstytucyjne pełnią rolę ochronną i mają zapobiegać nadmiernej ingerencji organów władzy publicznej w sytuację jednostki. Samorząd terytorialny stanowi natomiast strukturę służebną wobec wspólnoty samorządowej, utworzoną w celu zaspokajania potrzeb tworzących ją mieszkańców oraz urzeczywistniania ich wolności i praw. Wynika z tego, że jednostki samorządu terytorialnego z natury rzeczy nie są adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych wolności i praw konstytucyjnych przypisanych podmiotom prywatnym. Są one adresatami obowiązków związanych z realizacją praw innych podmiotów, a tym samym nie mogą korzystać ze skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z: 26 października 2001 r., sygn. Ts 72/01, 12 października 2004 r., sygn. Ts 35/04, 26 marca 2009 r., sygn. Ts 202/08, OTK ZU II/B/2014, poz. 768). Uwzględniając powyższe stanowisko należy jednocześnie podkreślić, że istotą skargi konstytucyjnej jest stworzenie ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki przed działaniami władzy publicznej, a nie stworzenie procedury rozstrzygającej spory między poszczególnymi ogniwami tej władzy (zob. postanowienia TK z: 17 marca 2003 r., sygn. Ts 116/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 105, 26 marca 2009 r., sygn. Ts 202/08, 15 grudnia 2009 r., sygn. Ts 163/09). Nie można więc uznać, że jednostka samorządu terytorialnego, której organy sprawują władzę publiczną, może jednocześnie poszukiwać ochrony przed organami wykonującymi władztwo publiczne. Skarga konstytucyjna nie jest instrumentem służącym rozstrzygnięciu sporów o charakterze publicznoprawnym (zob. postanowienia TK z 15 grudnia 2009 r. i 18 marca 2010 r., sygn. Ts 163/09).

Na brak legitymacji powiatu, jako osoby prawa publicznego uczestniczącej w sprawowaniu władzy publicznej, do złożenia skargi konstytucyjnej wskazuje więc funkcja, jaką spełnia skarga konstytucyjna będąca środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności, mającym na celu zabezpieczenie jednostki przed nadmierną ingerencją organów władzy publicznej.

3. Niedopuszczalność złożenia przez skarżącego skargi konstytucyjnej w rozpoznawanej sprawie nie wyklucza możliwości wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Przepis ten przewiduje możliwość wystąpienia przez jednostki samorządu terytorialnego o zbadanie zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu (aktu normatywnego dotyczącego spraw objętych zakresem działania tej jednostki). Należy podkreślić, że w tym przypadku nie znajduje zastosowania ograniczenie podstawy kierowanego wniosku wyłącznie do przepisów wyrażających konstytucyjne wolności, prawa lub obowiązki podmiotu występującego z wnioskiem. Układ odniesienia dla kontroli przepisów kwestionowanych w trybie wymienionego przepisu Konstytucji może być

bowiem konstruowany w oparciu o wszystkie unormowania konstytucyjne (zob. postanowienie TK z 15 lutego 2006 r., sygn. Ts 148/05, OTK ZU nr 1/B/2006, poz. 71).

4. Trybunał Konstytucyjny uznał, że z uwagi na stwierdzony brak możliwości wniesienia przez skarżącego skargi konstytucyjnej, bezprzedmiotowe stało się orzekanie co do zasadności wydania postanowienia, o którym mowa w art. 79 ust. 1 u.o.t.p.TK.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK – postanowił, jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK skarżącemu przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia.