



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 25 czerwca 2026 r.

Pozycja 48

POSTANOWIENIE z dnia 27 stycznia 2026 r. Sygn. akt Ts 169/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jakub Stelina – przewodniczący
Justyn Piskorski – sprawozdawca
Bartłomiej Sochański,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2021 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Powiatu Monieckiego,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej z 30 listopada 2020 r. (data nadania) Powiat Moniecki (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru, wystąpił o stwierdzenie niezgodności § 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 (Dz. U. Nr 249, poz. 1659) „w zakresie, w jakim § 3 wskazanego rozporządzenia 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.

2. Postanowieniem z 29 kwietnia 2021 r. Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 3 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) odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że powiat, który zgodnie z art. 16 ust. 2 i art. 163 w związku z art. 165 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji jest osobą prawną prawa publicznego powołaną do uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej przez wykonywanie zadań publicznych, których precyzyjny katalog został określony w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578, obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 528, ze

zm.), nie mieści się w zakresie pojęcia „każdy” zawartego w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Trybunału usytuowanie powiatu – jednostki samorządu terytorialnego – jako podmiotu prawa publicznego, który korzysta ze swych praw wyłącznie na podstawie przepisów Konstytucji oraz w celu realizacji zadań publicznych powoduje, że nie wynika z niego prawo do ochrony w drodze skargi konstytucyjnej w obszarze wypełniania zadań publicznych unormowanych w ustawie. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że jednostki samorządu terytorialnego są adresatami obowiązków związanych z realizacją praw innych podmiotów, tym samym nie mogą korzystać ze skargi konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednocześnie, 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. Skarga konstytucyjna nie jest instrumentem służącym rozstrzyganiu sporów o charakterze publicznoprawnym. 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. Pismem z 13 maja 2021 r. (data nadania) skarżący wniósł zażalenie na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2021 r., zaskarżając je w całości i wnosząc o jego uchylenie oraz wydanie postanowienia w przedmiocie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Zaskarżonemu postanowieniu zarzucił naruszenie art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK „po- przez odmowę nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, w sytuacji gdy w niniejszej sprawie jednostka samorządu terytorialnego – [skarżący] – nie działała w sferze *imperium*, w niniejszej sprawie występowała nie jako organ władzy publicznej, lecz jako osoba prawna, dlatego wbrew pogładowi wyrażonemu w zaskarżonym postanowieniu, jest podmiotem wolności i praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a nadto sprawa dotyczy sporu między dwoma podmiotami prawa publicznego” (s. 2 zażalenia).

Uzasadniając zażalenie skarżący podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia stwierdził brak zdolności skargowej powiatu jako osoby prawnej prawa publicznego będącego jednostką samorządu terytorialnego oraz wskazał, że pojęcie „każdy” zawarte w art. 79 ust. 1 Konstytucji nie odnosi się do podmiotów prawa publicznego. Skarżący odniósł się do powołanego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego jednym zdaniem, zawierającym stwierdzenie, że „[z] poglądem zaprezentowanym w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia nie sposób się jednak zgodzić” (s. 3 zażalenia). Jednocześnie podkreślił, że w doktrynie i orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że „organy władzy publicznej oraz inne podmioty realizujące władztwo publiczne, w szczególności jednostki samorządu terytorialnego, nie posiadają legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej. Wymienione podmioty z natury rzeczy są bowiem nie tyle beneficjentami uprawnień wynikających z poszczególnych wolności i praw konstytucyjnych przypisanych podmiotom prywatnym, co adresatami obowiązków związanych z realizacją praw innych podmiotów” (s. 3 zażalenia). Następnie wskazał, że brak legitymacji wynika z faktu, że jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot prawa publicznego, w myśl art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji, uczestniczy w sprawowaniu władzy przez wykonywanie zadań publicznych. Dla zapewnienia prawidłowego wykonania zadań, o których mowa w powołanych przepisach Konstytucji, na mocy art. 165 Konstytucji jednostkom samorządu terytorialnego przyznano osobowość prawną oraz prawo własności i inne prawa majątkowe, a także prawo sądowej ochrony.

Skarżący stwierdził, że „[p]rzedmiotem postępowania sądowo administracyjnego była kwestia wysokości subwencji należnej na wychowanków skierowanych do młodzieżowych ośrodków wychowawczych. [Skarżący] występował jako beneficjent dotacji, dlatego sprawa

nie dotyczyła jakiegokolwiek zachowania, które można byłoby uznać za przejaw działania w sferze *imperium*. To Minister Finansów dokonując wykładni pojęcia «wychowanka» placówki i tym samym jednostronnie decydując o wysokości subwencji działań w sposób władczy” (s. 4 zażalenia).

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 wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. c w związku z art. 61 ust. 5-8 u.o.t.p.TK).

Na etapie rozpoznawania zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Oznacza to, że Trybunał analizuje przede wszystkim zarzuty zażalenia, które mogą podważyć trafność ustaleń i ocen przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżone postanowienie o odmowie nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, a stanowisko skarżącego wyrażone w zażaleniu nie zasługuje na uwzględnienie.

3. Zasadniczą przesłanką wydania przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia z 29 kwietnia 2021 r. było stwierdzenie, że skarżący jako osoba prawna prawa publicznego (podmiot prawa publicznego), który zgodnie z art. 16 ust. 2 i art. 163 w związku z art. 165 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji ma osobowość prawną i uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej przez wykonywanie zadań publicznych określonych w ustawach, w tym w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 528, ze zm.), nie mieści się w zakresie pojęcia „każdy”, wymienionego w art. 79 ust. 1 Konstytucji, określającego krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę, że art. 79 ust. 1 Konstytucji 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 uznał, że w zakresie pojęcia „każdy” mieszczą się osoby fizyczne oraz osoby prawne prawa prywatnego tworzone przez osoby fizyczne w ramach korzystania z gwarantowanej konstytucyjnie wolności zrzeszania się dla realizacji przyjętych celów. Wskazał, że skarżący (powiat) korzysta ze swych praw wyłącznie na podstawie przepisów Konstytucji oraz w celu realizacji określonych zadań publicznych. W zaskarżonym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, 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. Skarga konstytucyjna nie jest instrumentem służącym rozstrzyganiu sporów o charakterze publicznoprawnym, jak również nie jest środkiem ochrony jednostek samorządu terytorialnego, której organy sprawują władzę publiczną przed organami wykonującymi władztwo publiczne.

Jak wskazano na wstępie, podniesione w zażaleniu zarzuty i argumenty powinny wskazywać na nieprawidłowości, które – zdaniem skarżącego – występują w zaskarżonym orzeczeniu. Powinny odnosić się do tego, co zostało zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego

postanowienia, gdyż ich zadaniem jest podważenie stanowiska, które Trybunał zajął w kwestionowanym rozstrzygnięciu.

Trybunał Konstytucyjny, orzekający w obecnym składzie, stwierdza, że rozpatrywane zażalenie nie spełnia powyższego warunku, gdyż skarżący nie przedstawił żadnych argumentów podważających zasadność stanowiska wyrażonego w zaskarżonym postanowieniu. Zgodnie z linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego nie można uzasadniać możliwości przyznania zdolności skargowej powiatowi faktem podlegania jednostek samorządu terytorialnego sferze państwowego *imperium*. Powiązania ustrojowe państwa i jednostek samorządowych oraz powstałe na tym tle ewentualne spory każą jednoznacznie zakwalifikować te relacje jako publicznoprawne. Z istoty swej nie mogą one podlegać ochronie, jaka wynika ze skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z: 28 lipca 2009 r., sygn. Ts 202/08, OTK ZU nr II/B/2014, poz. 769, 18 marca 2010 r., sygn. Ts 163/09, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 126). Niniejsze zażalenie nie wnosi do rozpoznawanej sprawy żadnych nowych merytorycznych argumentów i treści. Podane stanowisko wynika z niewyjaśnionego przez brak uzasadnienia zdania skarżącego, w którym zawarł on jedynie stwierdzenie o braku możliwości akceptacji poglądu Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w zaskarżonym postanowieniu, że zakres pojęcia „każdy” zawartego w art. 79 ust. 1 Konstytucji nie odnosi się do podmiotów prawa publicznego, zaś powiat jako osoba prawna prawa publicznego (jednostka samorządu terytorialnego) nie posiada uprawnienia do wniesienia skargi konstytucyjnej. Skarżący nie przedstawił żadnych argumentów na poparcie swojej wypowiedzi o powołanym poglądzie Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślił natomiast, że w doktrynie i orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że organy władzy publicznej oraz inne podmioty realizujące władztwo publiczne, w szczególności jednostki samorządu terytorialnego, nie posiadają legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej. W niniejszej sprawie nie doszło zatem do wymaganego, w świetle instytucji zażalenia, podważenia ustaleń przedstawionych w kwestionowanym orzeczeniu. Dodatkowo trzeba zauważyć, że argumentacja prezentowana przez skarżącego w zażaleniu wyklucza się wzajemnie. Na początku powołanego zarzutu stwierdził, że w sprawie występował „jako osoba prawna, dlatego wbrew pogładowi wyrażonemu w zaskarżonym postanowieniu, jest podmiotem wolności i praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji”, zaznaczając równocześnie, że „sprawa dotyczy sporu między dwoma podmiotami prawa publicznego” (s. 2 zażalenia). Wskazany jako drugi zakres podmiotowy niniejszej sprawy stanowi *de facto* potwierdzenie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który w zaskarżonym postanowieniu stwierdził, że jednostki samorządu terytorialnego, w tym powiat, to podmioty prawa publicznego, którym nie przysługuje prawo do ochrony w drodze skargi konstytucyjnej. Uznając się za podmiot prawa publicznego skarżący zaprzeczył tym samym swojemu wcześniejszemu twierdzeniu, że w sprawie stanowił osobę prawną będącą podmiotem wolności i praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wniesione zażalenie nie podważa podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, dlatego postanowił, jak w sentencji.