

POSTANOWIENIE

z dnia 18 grudnia 2013 r.

Sygn. akt Ts 13/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 2012 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Portu Lotniczego Szczecin-Goleniów Sp. z o.o.,

p o s t a n a w i a:

uwzględnić zażalenie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 10 stycznia 2012 r. Port Lotniczy Szczecin-Goleniów Sp. z o.o. (dalej: spółka) zarzuciła niezgodność art. 203 i art. 204 w zw. z art. 197 § 2 oraz art. 209 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.), w zakresie, w jakim nie przewidują obowiązku zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym, z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. W stanie faktycznym sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 10 grudnia 2010 r. (sygn. akt VII SA/Wa 937/09) uchylił wydaną wobec skarżącej decyzję Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego odnośnie do określenia wysokości zobowiązania w opłacie lotniczej. Skarżąca wniosła zażalenie na zawarte w tym wyroku rozstrzygnięcie o kosztach postępowania sądowego. Postanowieniem z 23 marca 2011 r. (sygn. akt VII SA/Wa 937/09) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uwzględnił zażalenie skarżącej. Nie orzekł jednak o kosztach postępowania zażaleniowego, wobec czego skarżąca złożyła wniosek o uzupełnienie powyższego postanowienia. Wniosek ten został oddalony postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 3

czerwca 2011 r. (sygn. akt VII SA/Wa 937/09); zażalenie skarżącej na to rozstrzygnięcie zostało oddalone postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 września 2011 r. (sygn. akt II FZ 473/11). Sądy orzekające w sprawie uznały bowiem, że przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie dają podstaw do zasądzenia zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego.

Zdaniem skarżącej zaskarżone przepisy bezzasadnie pozbawiają stronę postępowania roszczenia o zwrot kosztów postępowania zażaleniowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego przez profesjonalnego pełnomocnika, w postępowaniu, które jest objęte przymusem adwokacko-radcowskim. Zniechęcają tym samym stronę do inicjowania takiego postępowania oraz w istotny sposób ograniczają stronie możliwość dochodzenia ochrony swoich praw na drodze sądowej. W ocenie skarżącej taka regulacja godzi także w zasadę demokratycznego państwa prawnego, z której wynika obowiązek takiego ukształtowania systemu procedur sądowych, które zapewnia pełną i efektywną ochronę prawną.

3. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 1 lutego 2012 r. skarżąca została wezwana do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej m.in. przez dokładne określenie sposobu naruszenia przez zaskarżone przepisy konstytucyjnych praw i wolności (wyrażonych w art. 2 Konstytucji) oraz wyjaśnienie, jakie podmioty posiadają udziały w skarżącej spółce oraz czy jest ona podmiotem uprawnionym do wystąpienia ze skargą konstytucyjną.

W piśmie z 15 lutego 2012 r. pełnomocnik skarżącej ustosunkował się do zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego i wyjaśnił, że udziały w skarżącej spółce posiadają: Przedsiębiorstwo Państwowe Porty Lotnicze (będące udziałowcem większościowym), Gmina Miasto Szczecin, Gmina Goleniów oraz Województwo Zachodniopomorskie. Ponadto pełnomocnik podniósł, że zdaniem skarżącej spółki jest ona uprawniona do wniesienia skargi konstytucyjnej, gdyż nie stanowi publicznego podmiotu gospodarczego. Jest odrębną od swoich udziałowców osobą prawną oraz nie realizuje zadań leżących w sferze zadań własnych samorządu terytorialnego lub mieszczących się w obszarze aktywności państwa. Działa ona w warunkach wolnorynkowych i nie korzysta z pomocy publicznej. Pełnomocnik skarżącej wyjaśnił też, że zaskarżone przepisy są rażąco sprzeczne z „zasadą zaufania obywateli do państwa, a tym samym i prawa przez nie stanowionego oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego obywateli” i stąd sprzeczne z art. 2 Konstytucji.

4. Postanowieniem z 29 marca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze dalszego biegu. Trybunał wskazał, że – z uwagi na funkcję skargi konstytucyjnej – w orzecznictwie Trybunału odmawia się zdolności skargowej jednostkom samorządu terytorialnego, a także podmiotom gospodarczym, których działalność oparta jest na majątku Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, co dotyczy także spółek prawa handlowego (zob. postanowienia TK z: 20 grudnia 2007 r., SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168; 8 kwietnia 2008 r., SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; 6 kwietnia 2011 r., SK 21/07, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 28). Podmioty te określane są w orzecznictwie jako publiczne podmioty gospodarcze. Ponadto Trybunał wskazał, że art. 2 Konstytucji, jako samodzielny wzorzec, nie może być podstawą kontroli konstytucyjności wszczętej w drodze skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że zasadniczym kryterium odróżnienia publicznych podmiotów gospodarczych od podmiotów prywatnych jest kryterium majątkowe. Publicznymi podmiotami gospodarczymi są podmioty, których działalność gospodarcza jest całkowicie oparta na majątku publicznym. Kryterium uzupełniającym jest natomiast kryterium funkcjonalne, zgodnie z którym istnieje konieczność analizy rzeczywistego

(bezpośredniego i pośredniego) wpływu organów władzy publicznej na działalność danego podmiotu gospodarczego.

Odnosząc te kryteria do sytuacji skarżącej spółki, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że jej działalność jest w całości oparta na majątku państwowym oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego. Pochodzi on zarówno od podmiotu, który sam stanowi publiczny podmiot gospodarczy (Przedsiębiorstwo Państwowe Porty Lotnicze), jak i od jednostek samorządu terytorialnego (Gmina Miasto Szczecin, Gmina Goleniów oraz Województwo Zachodniopomorskie). Trybunał przyjął w konsekwencji, że skarżąca jest publicznym podmiotem gospodarczym we wskazanym powyżej rozumieniu i nie ma legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej.

5. W zażaleniu z 10 kwietnia 2012 r. skarżąca spółka wniosła o uchylenie postanowienia Trybunału z 29 marca 2012 r. oraz skierowanie sprawy „do merytorycznego rozpoznania na rozprawę”. Wskazała, że wykładnia przyjęta w zaskarżonym postanowieniu stanowi przykład „rażącego ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu” – rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. Nastąpiło ono przez uniemożliwienie podmiotom związanym (majątkowo bądź funkcjonalnie) ze Skarbem Państwa bądź samorządem terytorialnym wniesienia skargi konstytucyjnej, w sytuacji, w której funkcjonują one w obrocie gospodarczym na zasadach ogólnych. Pozbawione są one bowiem jakichkolwiek preferencji względem innych podmiotów oraz są adresatem takich samych jak one regulacji prawnych, które mogą naruszać ich konstytucyjne prawa i wolności. Zdaniem skarżącej takie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do przeniesienia na te podmioty negatywnych konsekwencji naruszeń przez ustawodawcę ich konstytucyjnie chronionych praw i wolności. Prowadzi to do zawężenia funkcji ochronnej skargi konstytucyjnej i w efekcie może zamknąć dostęp do Trybunału podmiotom, których wolności lub prawa konstytucyjne zostały przez dany akt normatywny naruszone. Pośrednim skutkiem takiej wykładni jest pozostawienie w obrocie prawnym przepisów, które wywołują negatywne skutki wobec innych osób fizycznych i prawnych.

Zdaniem skarżącej wykluczenie zdolności skargowej państwowych i samorządowych podmiotów prawnych działających w zakresie sfery *dominium* nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia w treści art. 79 ust. 1 Konstytucji. Na poparcie swego stanowiska skarżąca przywołała w szerokim zakresie argumentację zawartą w zdaniach odrębnych do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 21/07.

W ocenie skarżącej Trybunał Konstytucyjny, odmawiając nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, nie powinien ograniczać się jedynie do zbadania majątkowej i formalnej więzi skarżącej spółki ze Skarbem Państwa i samorządem terytorialnym, lecz powinien również zbadać dopuszczalność skargi w kontekście, wskazanych jako wzorce kontroli konstytucyjności, naruszonych praw i wolności. W określonych sytuacjach pozostawać mogą one bowiem bez jakiegokolwiek związku z działalnością gospodarczą skarżącego; sytuacja taka – według skarżącej – ma miejsce w ocenianym stanie faktycznym.

Zdaniem skarżącej Trybunał Konstytucyjny zaniechał „kompleksowej oceny zakresu oraz sposobu prowadzenia działalności przez dany podmiot” i ograniczył się do wskazania udziałowców spółki. Nie wziął pod uwagę, że w sytuacji skarżącej rolą wspólników było jedynie wyposażenie spółki (jako odrębnej osoby prawnej) w mienie niezbędne do rozpoczęcia jej działalności. Skarżąca wskazała też, że pojęcie publicznego podmiotu gospodarczego nie ma „konotacji w normach prawnych”.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres rozpoznania zażalenia

1.1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w zw. z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarżącemu przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w terminie 7 dni od daty doręczenia mu postanowienia. Trybunał Konstytucyjny, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w zw. z art. 36 ust. 6-7 i art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

W niniejszej sprawie zasadniczą przyczyną odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu był jednak brak legitymacji czynnej po jej stronie. Pełnomocnik spółki w zażaleniu z 10 kwietnia 2012 r. zakwestionował przy tym wyrażone w postanowieniu z dnia 29 marca 2012 r. stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym publicznym podmiotom gospodarczym nie przysługuje zdolność skargowa. Ze względu na praktyczną doniosłość rozstrzygnięcia tej kwestii Prezes Trybunału Konstytucyjnego zdecydował o przekazaniu zażalenia do rozpoznania przez pełny skład Trybunału.

1.2. Po ponownej analizie sprawy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że podniesione w zażaleniu zarzuty dotyczące zdolności skargowej zasługują na uwzględnienie. Przemawiają za tym następujące argumenty.

2. Brak zdolności skargowej podmiotów sprawujących władzę publiczną

2.1. W państwie prawnym normy Konstytucji proklamujące prawa podstawowe ustanawiają obowiązki dla wszystkich rodzajów organów władzy publicznej. W wypadku naruszenia takich praw przez organ wyposaża się jednostkę w środki zmierzające do likwidacji tego naruszenia i jego skutków. Dzięki temu zasada mówiąca o związaniu organów władzy prawami podstawowymi uzyskuje realną sankcję. Jednym z takich środków jest skarga konstytucyjna. W swym współczesnym kształcie uformowała się ona w państwach o ustroju demokratycznym po II wojnie światowej. Niezależnie od przyjętego w danym porządku prawnym jej normatywnego modelu skargę określić można jako instytucję służącą osobie fizycznej (lub osobie prawnej) do ochrony jej praw podstawowych przed naruszeniami tych praw ze strony organów władzy publicznej na drodze szczególnego postępowania przed sądem konstytucyjnym (por. B. Banaszak, *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie ochrony praw podstawowych*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 175; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 13 i nast.). Z definicji tej wynika, że skarga konstytucyjna jest ściśle powiązana z wolnościami i prawami konstytucyjnymi, a jej kształt powinien być determinowany przez koncepcję tych praw, wyrażoną w konstytucji danego kraju.

Skarga konstytucyjna nie była przewidziana w ustawodawstwie polskim aż do wejścia w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Jej wprowadzenie – jak powszechnie podkreślano – miało wzmocnić system ochrony podstawowych praw obywatelskich wyrażonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna stanowi konsekwencję istnienia przepisów wyrażających wolności i prawa człowieka. Z art. 30 Konstytucji wynika, że wolności i prawa podstawowe mają swe źródło w przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, a więc są pierwotne względem samej Konstytucji. Dzięki treści art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji, określającego Konstytucję jako prawo najwyższe Rzeczypospolitej Polskiej i statuującego jej bezpośrednie

stosowanie, urzeczywistnia się nadrzędny charakter wolności i praw w stosunku do wszystkich aktów prawnych władzy publicznej. Konstytucyjne normy prawne, gwarantujące realizację praw i wolności, wiążą wszystkie organy władzy publicznej (por. P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa*, [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 107).

2.2. Skarga konstytucyjna jest więc ze swej istoty środkiem prawnym chroniącym osoby fizyczne przed ingerencją władzy publicznej w ich konstytucyjnie chronione prawa i wolności. Stąd oczywiste stwierdzenie, że podmioty sprawujące władzę publiczną nie mają legitymacji czynnej do wniesienia skargi konstytucyjnej. Ich pozycja zasadniczo różni się od sytuacji osób fizycznych. Nie tylko nie są one beneficjentami poszczególnych konstytucyjnych praw lub wolności, ale – wręcz przeciwnie – to na nich ciąży obowiązek ich realizowania. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny przy okazji rozpoznawania skargi wniesionej przez gminę: „(...) podmioty [te] nie są (...) adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych praw konstytucyjnych, lecz adresatami obowiązków związanych z realizacją praw innych podmiotów” (postanowienie z dnia 26 października 2001 r., Ts 72/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 298). Ponadto, podmioty wykonujące władzę publiczną posiadają kompetencje do władczego kształtowania pozycji prawnej innych osób. Z tego względu Trybunał w licznych orzeczeniach przestrzegał przed utożsamianiem podmiotów ingerujących w prawa i wolności z ich nosicielami (zob. postanowienie z dnia 3 października 2005 r., Ts 148/05, OTK ZU nr 3/2001, poz. 73). Inną racją przemawiającą przeciwko dopuszczeniu skargi konstytucyjnej podmiotu wykonującego władzę publiczną jest niebezpieczeństwo przekształcenia tego instrumentu ochrony praw i wolności w procedurę rozstrzygania sporów między poszczególnymi ogniwami władzy publicznej (zob. postanowienie z dnia 17 marca 2003 r., Ts 116/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 105). Na argumenty te Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie powoływał się w postanowieniach odmawiających nadania dalszego biegu skargom wnoszonym przez gminy (zob. postanowienia z dnia 26 października 2001 r., Ts 72/01; 23 lutego 2005 r., Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 26), publiczny zakład opieki zdrowotnej (zob. postanowienie z dnia 2 listopada 2004 r., Ts 163/04, OTK ZU nr 4/B/2005, poz. 164), powiat (zob. postanowienie z dnia 3 października 2005 r., Ts 148/05), czy wojewodę (zob. postanowienie z dnia 31 maja 2005 r., Ts 36/05, OTK ZU nr 1/B/2006, poz. 28). Pogląd, zgodnie z którym podmioty realizujące funkcję władzy publicznej nie mogą wnieść skargi konstytucyjnej, jest więc ugruntowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Pogląd ten w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnoszony jest także do tzw. „publicznych podmiotów gospodarczych”. Wyjaśnienie kwestii ich zdolności skargowej w pierwszej kolejności wymaga ustalenia zakresu pojęcia publicznego podmiotu gospodarczego.

3. Publiczny podmiot gospodarczy i jego zdolność skargowa w dotychczasowym orzecznictwie

3.1. Pojęcie publicznego podmiotu gospodarczego zostało użyte po raz pierwszy przy ocenie zdolności skargowej jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (KGHM Polska Miedź S.A.) w uzasadnieniu postanowienia Trybunału z dnia 20 grudnia 2007 r. (SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168), a także w poprzedzającym je postanowieniu z dnia 10 maja 2005 r. (Ts 204/04, OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 238), w którym początkowo odmówiono nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w tejże sprawie. W orzeczeniu wydanym w sprawie SK 67/05 Trybunał – ustalając kryteria wyróżnienia publicznych podmiotów gospodarczych – zrezygnował z kryterium ustrojowego, które w literaturze bywa wskazywane jako pierwsze

wśród służących wyróżnieniu. Kryterium to ma charakter formalny, gdyż jest związane z formą prawną, w jakiej zorganizowane jest przedsiębiorstwo. Jego stosowanie oznaczałoby zawężenie analizowanego pojęcia do przypadków prowadzenia działalności gospodarczej wyłącznie w formie publicznoprawnej, np. przedsiębiorstwa państwowego, agencji państwowej czy funduszu wyposażonych w osobowość prawną (por. A. Szafranski, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, C.H. Beck 2008, s. 90). Nadanie przedsiębiorstwu formy prywatnoprawnej, przede wszystkim spółki prawa handlowego, wykluczałoby zaś kwalifikację przedsiębiorstwa jako publicznego. Trzeba podkreślić, że skarga KGHM Polska Miedź S.A. w ramach kontroli wstępnej została dopuszczona do merytorycznego rozpoznania postanowieniem uwzględniającym zażalenie z 8 listopada 2005 r. (Ts 204/04, OTK ZU nr 6/B/2004, poz. 239), a argumentem przesądzającym o uznaniu jej zdolności skargowej był fakt, że spółka w toku tegoż postępowania uzyskała „status podmiotu podlegającego także reżimowi prawa prywatnego” i funkcjonowała „w ramach wyznaczonych przepisami adresowanymi do spółek prawa handlowego”. Umorzenie postępowania, które ostatecznie nastąpiło już po dopuszczeniu skargi do merytorycznego rozpoznania, dowodzi, że Trybunał zdecydował o pominięciu kryterium ustrojowego (formalnego). Trybunał – w sposób zamierzony – zawęził więc charakterystyczne cechy publicznego podmiotu gospodarczego do cech materialnych i tym samym wyznaczył szeroki zakres tego pojęcia. Mieszczą się w nim także ufundowane przez państwo lub samorząd terytorialny osoby prawne zorganizowane w postaciach właściwych prawu prywatnemu.

3.2. Podstawowe znaczenie Trybunał przypisał kryterium majątkowemu. Przyjął, że „Zasadniczym [więc] elementem różnicującym pozycję podmiotów prywatnych od »państwa i innych instytucji publicznych« jest materialna podstawa prowadzonej działalności gospodarczej, a przyjęcie kryterium majątkowego jako podstawy odróżnienia publicznych podmiotów gospodarczych – których działalność oparta jest na własności publicznej – od prywatnych podmiotów gospodarczych, których działalność oparta jest na własności prywatnej, jest w pełni zasadne” (SK 67/05, pkt II, 3 uzasadnienia). Jako uzupełniające kryterium Trybunał wskazał kryterium funkcjonalne, sformułowane w nawiązaniu do definicji przedsiębiorcy publicznego zawartych w unijnych aktach prawnych (dyrektywa Komisji 89/723/EWG z 25 czerwca 1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi i przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw, Dz. Urz. UE L 195 z 19.07.1980, s. 35 i nast. oraz dyrektywa Komisji 2006/111/WE z 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw, Dz. Urz. UE L 318 z 17.11.2006, s. 17 i nast.) i powtórzonych w ustawie z 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz. U. Nr 191, poz. 1411). Trybunał stwierdził, że wspólnym elementem definicji przedsiębiorcy publicznego zawartych w przywołanych aktach prawnych jest istnienie bezpośredniego lub pośredniego wpływu organów władzy publicznej, który przesądza o publicznym charakterze podmiotu gospodarczego. Należy dodać, że – w ślad za dyrektywą – Trybunał przyjął, iż wpływ ten musi być decydujący, czy też dominujący (SK 67/05, pkt II, 3 uzasadnienia).

3.3. Wyznaczone w ten sposób pojęcie publicznego podmiotu gospodarczego zostało utrwalone w kolejnych orzeczeniach Trybunału (zob. postanowienia z: 8 kwietnia 2008 r., SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51 oraz 6 kwietnia 2011 r., SK 21/07, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 28). W szczególności w wydanym w pełnym składzie postanowieniu w

sprawie SK 21/07 Trybunał powtórzył dwa kryteria odróżniające publiczny podmiot gospodarczy od podmiotu prywatnego: kryterium majątkowe i funkcjonalne, ujęte jako wpływ – bezpośredni lub pośredni – organów państwa na działalność podmiotu. Trybunał zwrócił uwagę, że w wypadku podmiotów „mieszanych”, tj. wykorzystujących jednocześnie majątek publiczny i prywatny, kryterium majątkowe stanowi jedynie punkt wyjścia do oceny ich charakteru; konieczne jest posłużenie się dodatkowo kryterium funkcjonalnym. Trybunał wskazał, że wpływ taki może mieć charakter pośredni (np. kontrola większości głosów lub możliwość nominowania członków organów danej osoby prawnej) lub bezpośredni (za takie uprawnienie bezpośrednio uznawana jest przykładowo tzw. „złota akcja”; pkt II, 2 uzasadnienia).

3.4. O ile brak zdolności skargowej po stronie podmiotów wykonujących władzę publiczną wynika z samej istoty skargi konstytucyjnej jako środka ochrony wolności i praw konstytucyjnych przeciwko działaniom tejże władzy, o tyle teza, że zdolność ta nie przysługuje podmiotom prawa organizacyjnie wyodrębnionym od państwa (samorządu terytorialnego) i działającym w formach właściwych prawu prywatnemu, wymagała dodatkowego uzasadnienia. Zostało ono sformułowane w powoływanym wyżej postanowieniu w sprawie SK 67/05.

W postanowieniu tym, oceniając legitymację skargową KGHM Polska Miedź S.A., Trybunał wskazał dwa równorzędne argumenty decydujące o tym, że skarżącej spółce legitymacja ta nie przysługuje; stwierdził: „Dla dopuszczalności skargi istotne znaczenie mają zatem rozpatrywane łącznie: charakter naruszonego przepisu Konstytucji oraz charakter prawny skarżącego” (SK 67/05, pkt II, 2 uzasadnienia). W konsekwencji Trybunał w pierwszej kolejności uzasadniał, że skarżąca nie korzysta z wolności gospodarczej statuowanej przepisami, których naruszenie zarzucała (art. 20 i art. 22 Konstytucji), a później ustalał, czy skarżąca jest publicznym podmiotem gospodarczym.

W odniesieniu do pierwszego z argumentów (określanego jako przedmiotowy) przemawiających za brakiem legitymacji czynnej po stronie skarżącej spółki Trybunał przyjął, że choć Konstytucja nie posługuje się w żadnym z przepisów pojęciem przedsiębiorcy publicznego czy publicznego podmiotu gospodarczego, można z niej wyprowadzić pewne reguły dotyczące statusu podmiotów służących, pośrednio lub bezpośrednio, aktywności państwa w zakresie działalności gospodarczej (SK 67/05, pkt II, 3 uzasadnienia). Podkreślając znaczną swobodę Państwa w zakresie tworzenia, likwidacji i kształtowania podmiotów, przy pomocy których uczestniczy ono w obrocie gospodarczym, Trybunał uznał, że do podmiotów tych nie odnosi się statuowana w art. 20 i art. 22 Konstytucji wolność działalności gospodarczej. Konstytucyjną ochroną przewidzianą w tych przepisach nie jest objęta „działalność prowadzona przez państwo, a także instytucje publiczne wykorzystujące mienie Skarbu Państwa oraz inne państwowe osoby prawne” (SK 67/05, pkt II, 2 uzasadnienia; z powołaniem na uzasadnienie wyroku w sprawie K 19/00).

3.5. Przytoczona teza, zgodnie z którą dopuszczalność skargi należy oceniać z punktu widzenia przedmiotowego (tj. konstytucyjnego prawa lub wolności statuowanych w przepisie, którego naruszenie zarzuca skarżąca) i podmiotowego (charakter podmiotu), została powtórzona w kolejnych orzeczeniach odmawiających zdolności skargowej spółkom z udziałem kapitału publicznego. Akcent padał w nich jednak zdecydowanie na charakter prawny skarżącej spółki, tj. Trybunał uznawał, że argumentem wystarczającym, decydującym o niedopuszczalności skargi, jest sama kwalifikacja spółki jako publicznego podmiotu gospodarczego. W postanowieniu z 6 kwietnia 2011 r. (SK 21/07) Trybunał wskazał, że zadania publiczne państwa są wykonywane zarówno w formie władczej w sferze *imperium*, jak i w obrocie prawnym, w sferze *dominium*. Trybunał przyjął, że publiczne podmioty

gospodarcze, niezależnie od tego, w której z tych sfer działają, zawsze są emanacją władzy publicznej. W konsekwencji, zrównując sytuację publicznych podmiotów gospodarczych z sytuacją organów władzy publicznej, stwierdził: „Zdolność skargowa nie przysługuje państwu ani jego formom organizacyjnym, za które należy uznać publiczne podmioty gospodarcze” (pkt II, 4 *tiret* trzecie uzasadnienia). Wobec takiego ustalenia dalsze badanie, czy skarżąca korzysta z ochrony wynikającej z przepisów konstytucyjnych, których naruszenie zarzucała (poza art. 20 i art. 22, były to m.in. art. 64 i art. 84 Konstytucji), okazało się zbędne. Odmiennie zatem niż w sprawie SK 67/05, gdzie umorzenie postępowania z powodu braku zdolności skargowej było wynikiem nie tylko podmiotowej kwalifikacji, ale także oceny, że skarżącej nie przysługuje konstytucyjna wolność (w konkretnym przypadku – wolność gospodarcza), której ochrony się domaga, w kolejnych sprawach Trybunał ograniczył ocenę zdolności skargowej do kryterium podmiotowego, przyjmując *a priori*, że publicznym podmiotom gospodarczym zdolność ta nie przysługuje.

3.6. Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwaliło się pojęcie publicznego podmiotu gospodarczego jako takiego, który – niezależnie od formy organizacyjno-prawnej – prowadzi działalność gospodarczą „opartą na majątku publicznym”, przy czym na działalność tę wpływ wywierają organy władzy publicznej. Do tej kategorii podmiotów zalicza się także, poza przedsiębiorstwami państwowymi czy prowadzonymi przez jednostki samorządu terytorialnego, spółki kapitałowe, w których wyłącznym lub większościowym udziałowcem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, w tym jednoosobowe spółki prawa handlowego. Zaliczenie danego podmiotu do kategorii publicznych podmiotów gospodarczych w zasadzie przesądza o braku zdolności skargowej. Takie też uzasadnienie legło u podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w postanowieniu z 29 marca 2012 r., wydanym w rozpatrywanej sprawie. Trybunał uznał bowiem, że „niezależnie od przyjętej przez nie formy organizacyjno-prawnej, podmioty te [...] służą wykonywaniu zadań publicznych, które odbywa się zarówno w sferze *imperium*, jak i w sferze *dominium*” (pkt 2 uzasadnienia).

4. Wątpliwości pojawiające się na tle dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego zdolności skargowej publicznych podmiotów gospodarczych

4.1. Praktyka działania publicznych podmiotów gospodarczych wskazuje, że w pewnych sytuacjach przysługują im na podstawie przepisów ustawowych kompetencje do sprawowania władzy publicznej, czyli są one tzw. organami administrującymi albo organami administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Zasadniczo jednak podmioty te są poddane oddziaływaniu organów władzy publicznej na równi z podmiotami prywatnymi, czyli są podmiotami administrowanymi. Dotyczy to zarówno ich sytuacji prawnej w sferze prawa administracyjnego, jak i sfery, w której prowadząc działalność gospodarczą, wchodzi w stosunki cywilnoprawne z innymi uczestnikami obrotu; zwłaszcza w zakresie ich uprawnień jako stron postępowania administracyjnego i sądowego. Publiczne podmioty gospodarcze pozostają wówczas z państwem i jego organami w relacji identycznej do osób fizycznych i innych osób prawnych, będących w takiej samej jak one sytuacji faktycznej i prawnej. W takich przypadkach traktowanie publicznych podmiotów gospodarczych jako formy organizacyjnej państwa i zrównanie ich statusu prawnego w zakresie zdolności skargowej ze statusem organów władzy publicznej budzi poważne wątpliwości.

4.2. Wątpliwości są tym większe, że wskazane powyżej, wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteria kwalifikowania publicznych podmiotów

gospodarczych i odróżnienia ich od podmiotów prywatnych zostały zakwestionowane tak w doktrynie, jak i w samym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego budzi kontrowersje przede wszystkim przy próbie analizy sytuacji tzw. „podmiotów mieszanych”, w których jedynie część majątku (w postaci akcji lub udziałów) jest własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W wielu bowiem wypadkach oba wskazane kryteria (majątkowe i funkcjonalne) nakładają się na siebie w tym znaczeniu, że odwoływanie się do kryterium funkcjonalnego, a więc wpływu, jaki Skarb Państwa miałby mieć na działanie danej osoby prawnej, opiera się na argumentacji odnoszącej się do jego udziału w majątku takiej osoby prawnej i możliwości wpływania w ten sposób na skład jego organów. Ponadto wątpliwości dotyczą tego, na jaką chwilę (potencjalnego naruszenia prawa, złożenia skargi konstytucyjnej itp.) należy dokonywać oceny spełniania przez osobę prawną obu wskazanych kryteriów (por. szerokie rozważania A. Rzeplińskiego oraz P. Tulei w zdaniach odrębnych złożonych do postanowienia TK o sygn. SK 21/07). Szczególne trudności w ocenie powstawałyby w przypadku zmian w strukturze własnościowej takich podmiotów w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. stan faktyczny sprawy SK 19/10). Należy odnotować, że o ile początkowo Trybunał – w ślad za treścią dyrektywy i ustawy – do uznania podmiotu o kapitale mieszanym za publiczny podmiot gospodarczy wymagał, by organ władzy publicznej wywierał „decydujący” czy też „dominujący” wpływ na jego funkcjonowanie (SK 67/05, pkt II, 3 uzasadnienia), o tyle w kolejnych orzeczeniach jest mowa o „znaczącym wpływie na działania skarżącej spółki” (SK 80/06, pkt II, 4 uzasadnienia), a nawet jedynie o „pośrednim lub bezpośrednim wpływie organów państwa na działalność danego podmiotu” (SK 21/07, pkt II, 4 *tiret* piąte uzasadnienia).

4.3. Analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego rodzi więc obawę, że rozstrzygnięcia co do zdolności skargowej publicznych podmiotów gospodarczych będą dokonywane w oderwaniu od celów, którym ma służyć skarga konstytucyjna, i w związku z tym będą miały charakter arbitralny. Niezależnie od zasadności odmówienia zdolności skargowej publicznym podmiotom gospodarczym w konkretnych, przywołanych wyżej orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, przyjmowane w nich kryteria oceny tej zdolności mogą się wydawać nie dość precyzyjne, by na tle Konstytucji wywodzić z nich daleko idące skutki prawne. W piśmiennictwie wskazuje się zresztą, że nie mają one umocowania w przepisach Konstytucji, a ich przyjęcie tworzy liczne problemy praktyczne, ponieważ kwalifikacja spółek prawa handlowego o kapitale mieszanym jako publicznych podmiotów gospodarczych nie jest jednoznaczna. Nie powinno się zatem rozstrzygać o tak istotnym konstytucyjnym prawie, jak prawo do zaskarżenia aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, wyłącznie na podstawie kryterium podmiotowego, tj. ze względu na zakwalifikowanie do kategorii publicznych podmiotów gospodarczych.

Skłania to Trybunał do ponownego poddania analizie podstaw prawnych i zakresu wyłączenia zdolności skargowej wskazanej kategorii podmiotów, co rzutuje na ocenę dopuszczalności skargi w niniejszej sprawie.

5. Zdolność skargowa publicznych podmiotów gospodarczych w świetle przepisów Konstytucji

5.1. Punktem wyjścia do dalszych ustaleń jest formuła art. 79 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym prawo do wniesienia skargi ma „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. W doktrynie i orzecznictwie nie ulega wątpliwości, że osoby prawne mogą być podmiotem konstytucyjnych praw i wolności (zob. m.in. wyroki TK z: 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 8 czerwca 1999 r., SK 12/98, OTK ZU

nr 5/1999, poz. 96; 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK ZU 4/A/2001, poz. 82 oraz postanowienia TK z: 21 marca 2000 r., SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66; 20 grudnia 2007 r., SK 67/05; 6 kwietnia 2011 r., SK 21/07), choć oczywiście istnieją takie prawa konstytucyjne, które przysługują wyłącznie osobom fizycznym (np. prawo do ochrony życia rodzinnego, prawo do ochrony zdrowia, prawo do nauki, prawa wyborcze). Trybunał przyjmuje, że katalog konstytucyjnych wolności i praw tworzony jest nie tylko w oparciu o przepisy zawarte w rozdziale II Konstytucji; wolność gospodarcza jest najlepszym przykładem konstytucyjnej wolności regulowanej poza tym rozdziałem (art. 20, art. 22 Konstytucji) i dowodzi, że argument czerpany z systematyki Konstytucji nie decyduje w sposób wyłączny o przypisaniu określonego uprawnieniu charakteru konstytucyjnej wolności lub prawa.

5.2. Osobom prawnym mogą przysługiwać – przykładowo – wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), prawo do własności i inne prawa majątkowe (art. 64 ust. 1 Konstytucji), prawo do zaskarżania decyzji i orzeczeń (art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji). Osób prawnych dotyczy także zasada równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że z przyznanych im w takich sytuacjach uprawnień konstytucyjnych osoby prawne mogą korzystać zazwyczaj w takim samym zakresie, w jakim uprawnienia te przysługują osobom fizycznym (zob. m.in. postanowienia TK z: 21 marca 2000 r., SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66 oraz 20 grudnia 2007 r., SK 67/05). Poza sporem pozostaje także to, że w przypadku posiadania przez daną osobę prawną jej własnych konstytucyjnych praw i wolności może mieć ona legitymację czynną do wniesienia skargi konstytucyjnej i objęta jest pojęciem „każdy”, użytym w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Jak wskazano w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 czerwca 1999 r. (SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96), przyjęcie takiego stanowiska podyktowane jest nie tyle zamiarem wzmocnienia pozycji osób prawnych, co dążeniem do intensyfikacji ochrony jednostek, które bądź to tworzą osobę prawną (w przypadku osób prawnych typu korporacyjnego), bądź to korzystają z jej działalności (w przypadku osób prawnych typu zakładowego). Część zagwarantowanych konstytucyjnie osobom fizycznym praw i wolności ze swej istoty może być bowiem realizowana za pośrednictwem innych stworzonych przez nie podmiotów, a przyznanie tym podmiotom skargi konstytucyjnej ma na celu wzmocnienie ochrony pozycji właśnie takich osób fizycznych (por. P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna...*, s. 108 oraz L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne*, Warszawa 2011, s. 99-100).

5.3. Należy dodać, że w świetle brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji legitymacja czynna do wniesienia skargi konstytucyjnej nie jest uzależniona od posiadania przez daną jednostkę organizacyjną podmiotowości prawnej w rozumieniu przepisów prawa cywilnego, a jedynym wyznacznikiem tej legitymacji jest to, czy danemu podmiotowi są przypisane konstytucyjne prawa i obowiązki.

5.4. Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, 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 stwierdza zatem, że przy ocenie zdolności skargowej celem nie jest doprecyzowanie pojęcia publicznego podmiotu gospodarczego, lecz raczej ustalenie, czy tego rodzaju podmiotom mogą przysługiwać pewne konstytucyjne wolności lub prawa, a w konsekwencji – legitymacja czynna do wniesienia skargi konstytucyjnej. W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji przyjęcie, że danemu podmiotowi przysługuje konstytucyjne prawo lub wolność, implikuje bowiem uznanie, iż ma on

legitymację czynną do wniesienia skargi konstytucyjnej. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu brak podstaw do automatycznego wyłączenia legitymacji danego podmiotu, tylko z tego względu, że działa on w oparciu o majątek publiczny (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego).

Trybunał uznaje zatem, że w wypadku badania dopuszczalności skargi wniesionej przez publiczny podmiot gospodarczy działający w formie organizacyjno-prawnej właściwej prawu prywatnemu, w szczególności przez spółkę prawa handlowego, zasadnicze znaczenie należy przypisać odpowiedzi na pytanie, czy podmiot ten korzysta z wolności lub prawa statuowanego w przepisie Konstytucji, który został wskazany jako wzorzec kontroli.

5.5. Dopuszczając – pod wskazanymi warunkami – skuteczne zaskarżenie aktu prawnego przez publiczny podmiot gospodarczy, Trybunał stwierdza jednocześnie, że stworzenie abstrakcyjnego katalogu konstytucyjnych wolności i praw, które potencjalnie mogłyby przysługiwać tego typu podmiotom, nie jest ani możliwe, ani celowe. Teoretyczna trudność wynika z szerokiego katalogu praw i wolności konstytucyjnych, ze zróżnicowania (organizacyjnego, kapitałowego) podmiotów zaliczanych do kategorii publicznych podmiotów gospodarczych oraz z różnorodności sytuacji prawnych, w jakich mogą one występować. Brak celowości tworzenia katalogu jest zaś związany z charakterem kontroli konstytucyjności dokonywanej w trybie skargowym. Ponieważ ma ona charakter kontroli konkretnej, w każdym przypadku badanie legitymacji czynnej do wystąpienia ze skargą musi być zindywidualizowane, tj. uwzględniać zarówno rodzaj wolności lub prawa, którego naruszenie zarzuca skarżący, jak i charakter prawny skarżącego.

Powyższa konstatacja nie wyklucza jednak sformułowania ogólnych ram dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wynikających z założeń doktrynalnych i dotychczasowego orzecznictwa.

5.6. Poza sporem pozostaje stwierdzenie, że publiczne podmioty gospodarcze nie korzystają z ochrony skargowej w zakresie, w jakim przysługują im kompetencje do władczego kształtowania pozycji prawnej innych podmiotów. Przykładowo, niedopuszczalne byłoby kwestionowanie narzuconej ustawą maksymalnej wysokości opłaty za świadczone przez nie usługi z powołaniem jako wzorca kontroli art. 64 Konstytucji. Ponadto, niezależnie od przysługiwania im uprawnień władczych, Trybunał nie dopuszcza skargi na przepisy kształtujące pozycję publicznych podmiotów gospodarczych względem państwa w swoisty – im tylko właściwy – sposób, który nie mógłby dotyczyć ani osób fizycznych, ani innych osób prawnych. Gdy kwestionowany akt określa kompetencję państwa lub jego organów względem utworzonych przez nie jednostek, choćby przybierających formę właściwą prawu prywatnemu, nie może być podważany przez te jednostki, gdyż państwo nie może być na podstawie samej konstytucji zobowiązane wobec samego siebie (por. K 19/00, pkt IV, 2 uzasadnienia). Publiczne podmioty gospodarcze nie mogą zatem kwestionować aktów będących wyrazem relacji nadrzędności i podporządkowania organizacyjnego oraz własnościowego, istniejącej między nimi a państwem. Najlepszą ilustracją tej tezy jest stan faktyczny sprawy SK 67/05, w której przedmiotem zaskarżenia przez KGHM Polska Miedź S.A. były przepisy ustawy z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 154, poz. 792, ze zm.) w związku z przepisami ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65, ze zm.). Dany akt – mający podlegać kontroli co do jego konstytucyjności – dotyczył skarżącego podmiotu właśnie ze względu na jego charakter. Hipotezy zaskarżonych przepisów odnosiły się bowiem wyłącznie do relacji istniejących pomiędzy skarżącą spółką a państwem, jako podmiotem, na rzecz którego taki zysk miał być odprowadzany oraz który był wyłącznym właścicielem spółki. Stąd Trybunał uznał, że w danej sytuacji skarżąca nie mogła być adresatem

konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej oraz nie mogła powoływać się na ochronę względem państwa jej prawa własności.

Trybunał podtrzymuje ocenę, że w takich sytuacjach scharakteryzowanym powyżej podmiotom nie przysługuje legitymacja czynna do wniesienia skargi konstytucyjnej. Podstawą ich relacji z państwem w opisywanych przypadkach nie są bowiem prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie, ale normy kompetencyjne – uregulowane przez prawo pozytywne – określające zakres zadań publicznych, które mają być realizowane przez te podmioty, oraz sposób wykonywania tychże zadań (por. szerzej za wielu: K. Kiczka, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 8B. Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2012, s. 447 i nast.). Regulowanie stosunków i rozstrzyganie sporów powstałych na skutek stosowania takich norm kompetencyjnych nie wchodzi zaś w zakres praw podstawowych gwarantowanych w Konstytucji. Normy te nie mają żadnego odniesienia do godności ludzkiej, z której wyprowadza się poszczególne prawa i wolności. Publiczne podmioty gospodarcze nie mogą zatem wносить skutecznie skargi konstytucyjnej w sprawach, które dotyczą – przykładowo – ich ustroju, sposobu utworzenia, nadzoru właścicielskiego lub zakresu świadczeń publicznoprawnych związanych z wykonywanymi przez nie zadaniami publicznymi (zwłaszcza odprowadzenia zysku).

5.7. Jak jednak pokazuje praktyka, jednostki organizacyjne, określane w orzecznictwie jako publiczne podmioty gospodarcze, w relacjach zewnętrznych występują jako odrębne względem państwa podmioty (tzn. osoby prawne). Dotyczy to zwłaszcza sfery cywilnoprawnej, ale może dotyczyć również sfery administracyjnoprawnej, a nawet karnoprawnej. Działające w tych sferach publiczne podmioty gospodarcze są poddane powszechnie obowiązującym przepisom prawa, a ich pozycja prawna jest identyczna z pozycją osób fizycznych i innych osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą. Z punktu widzenia ogólnych założeń dotyczących celu skargi konstytucyjnej najistotniejsze jest, że podmioty te – na równi z innymi – są poddane oddziaływaniu władzy publicznej, wykonywanej przez organy państwowe. Tak samo jak osoby fizyczne i inne osoby prawne mogą być one adresatem orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej. We wskazanych sytuacjach zdolność do bycia podmiotem konstytucyjnych praw i wolności opisywanych podmiotów powinna podlegać ocenie na zasadach podobnych do tych, które dotyczą innych osób prawnych. Brak jest bowiem w Konstytucji podstaw do wyłączenia możliwości przypisania im własnych uprawnień na płaszczyźnie konstytucyjnej. Odmienna wykładnia prowadziłaby do nieuzasadnionego ograniczenia takich uprawnień, a także do uszczuplenia praw innych niż podmioty publiczne udziałowców takich podmiotów (np. akcjonariuszy mniejszościowych).

5.8. Przedstawiona wykładnia pozostaje w zgodności z zamierzeniami legislacyjnymi Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Mimo że większość pierwszych projektów konstytucji ograniczała legitymację czynną do wniesienia skargi konstytucyjnej jedynie do „obywateli”, w Komisji zdecydowanie przeważało rozwiązanie, zgodnie z którym legitymację taką w świetle projektowanego art. 79 ust. 1 Konstytucji powinien mieć każdy podmiot, którego konstytucyjne prawa zostały naruszone (por. szerzej: B. Banaszak, J. Repel, *Geneza skargi konstytucyjnej w Polsce*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 39). Stanowisko to popierała doktryna, wskazując, że pojęcie „każdy” obejmuje nie tylko osoby fizyczne, ale też osoby prawne prawa cywilnego lub prawa publicznego, jeśli tylko mogą być podmiotami określonych praw czy wolności, o których mowa w Konstytucji (por. L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny w projekcie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, PiP 1996, z. 2, s. 13). Takie rozumienie pojęcia „każdy” podyktowane było zresztą celami, którym służy skarga konstytucyjna –

eliminowaniu z porządku prawnego aktów prawnych niezgodnych z Konstytucją, jak również ochroną praw gwarantowanych konstytucyjnie, spośród których niektóre mogą przysługiwać w danej sytuacji osobom prawnym.

5.9. Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy wskazać, 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 za 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 (zob. też L. Bosek, M. Wild, *Kontrola...*, s. 99-100). Ta potencjalna możliwość bycia podmiotem konstytucyjnych wolności lub praw i – co za tym idzie – inicjatorem kontroli konstytucyjnej w trybie skargowym, każdorazowo podlega weryfikacji Trybunału, który dokonuje oceny, czy konkretny podmiot jest beneficjentem prawa, którego naruszenie zarzuca.

6. Zdolność skargowa skarżącej spółki

6.1. Odnosząc dokonane powyżej ustalenia do stanu faktycznego rozpoznawanej skargi, wniesionej przez spółkę Port Lotniczy Szczecin-Goleniów Sp. z o.o., ze względu na zaangażowanie środków publicznych będącą niewątpliwie publicznym podmiotem gospodarczym, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, co następuje.

Po pierwsze, w sytuacji faktycznej, w której wyprowadzana jest skarga konstytucyjna na przepisy postępowania sądownoadministracyjnego regulujące zwrot kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym, skarżąca spółka nie sprawuje władztwa publicznego, gdyż nie może kształtować w sposób władczy pozycji prawnej innych osób fizycznych lub prawnych.

Po drugie, przedmiotem skargi konstytucyjnej nie są przepisy regulujące sposób utworzenia skarżącej spółki, jej ustrój, nadzór właścicielski, w szczególności przedmiotem skargi nie jest wysokość opłaty lotniczej należnej państwu od skarżącej. Kwestionowane przepisy obowiązują na równych zasadach wszystkie podmioty dochodzące swych praw przed sądami administracyjnymi. Mogłyby być zatem przedmiotem skargi konstytucyjnej wniesionej zarówno przez osobę fizyczną, jak i inną niż podmiot publiczny osobę prawną.

Po trzecie, przedmiotem skargi konstytucyjnej jest pominięcie w przepisach postępowania sądownoadministracyjnego obowiązku zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym. Zdaniem skarżącej brak możliwości domagania się zwrotu tych kosztów ogranicza przysługujące jej konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W tej sytuacji, jak to wynika z przeprowadzonej wyżej analizy, pochodzenie kapitału spółki nie może decydować *a priori*, w sposób generalny, o pozbawieniu jej ochrony w trybie skargi konstytucyjnej. Samo posiadanie przez Przedsiębiorstwo Państwowe Porty Lotnicze oraz jednostki samorządu terytorialnego udziałów w skarżącej spółce nie dyskwalifikuje jej jako potencjalnego podmiotu konstytucyjnych wolności lub praw. Kwestia ta musi być

oceniana na tle danego stanu faktycznego i w odniesieniu do konkretnego prawa lub wolności, w rozpatrywanym przypadku – prawa do sądu. Konsekwencją będzie ustalenie, czy skarżąca spółka ma możliwość inicjowania kontroli konstytucyjności przepisów, które – w jej ocenie – prawo to naruszają.

6.2. Trybunał Konstytucyjny – zważywszy na treść zarzutu sformułowanego w niniejszej sprawie – podkreśla szczególnie charakter konstytucyjnego prawa do sądu, które „jest genetycznie i organicznie związane z koncepcją i zasadą demokratycznego państwa prawnego” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP nr 11/1997, s. 87) i stanowi jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie prawa (por. wyroki z: 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, pkt III, 3.4 uzasadnienia; 25 lipca 20013 r., SK 17/12, OTK nr 6/A/2013, poz. 86, pkt III, 3.1 uzasadnienia). Jako takie przyznane jest „każdemu” (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i „nikomu” nie wolno zamykać drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji). W związku z tym mówi się o domniemaniu dostępności drogi sądowej oraz o zakazie zawężającej wykładni art. 45 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok z 20 września 2006 r., SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108, pkt III, 4 uzasadnienia). Prawo do sądu określa się jako mające charakter powszechny, tj. przysługujące nie tylko obywatelom, lecz „podmiotom występującym w obrocie”. Przysługuje ono także podmiotom prawa publicznego, „gdy nie występują jako organy władzy, lecz tak, jak inne podmioty, poszukują ochrony prawnej” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu...*, s. 92). Wskazuje się też, że odstępstwo od zasady dostępności drogi sądowej wymagałoby wyraźnego postanowienia w przepisach Konstytucji (*tamże*).

6.3. Trybunał zwraca uwagę, że przyznaniu podmiotowości prawnej w sferze prawa cywilnego lub administracyjnego, które oznacza możliwość nabywania praw podmiotowych i obowiązków, w sposób konieczny towarzyszy uprawnienie do dochodzenia swych praw (zdolność sądowa). Wszyscy uczestnicy obrotu, na równych zasadach poddani są tym samym procedurom (administracyjnej, cywilnej, karnej). Podlegają im także podmioty gospodarcze działające w oparciu o majątek publiczny. Chociaż z faktu wyposażenia w zdolność prawną i zdolność sądową nie wynika jeszcze przymiot beneficjenta konstytucyjnego prawa do sądu, to jednak – w świetle wyżej przedstawionego rozumienia tego prawa – odmówienie go podmiotowi uczestniczącemu w obrocie wymagałoby szczególnych argumentów. Poszukując ochrony prawnej na drodze sądowej czy sądownoadministracyjnej publiczne podmioty gospodarcze znajdują się bowiem w takiej samej sytuacji prawnej, jak każdy inny podmiot dochodzący swych praw. Ich pozycja jest ukształtowana przez powszechnie obowiązujące akty prawne, a ich relacja z państwem odzwierciedla relację, w której mogłyby znajdować się osoby fizyczne lub inne osoby prawne. W konsekwencji, w wypadku naruszenia ich gwarancji procesowych w toku postępowania, powinny mieć legitymację czynną do wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucyjne wymaganie wyposażenia ich w ten środek ochrony wynika stąd, że sytuacja prawna publicznego podmiotu gospodarczego jest wówczas zbieżna z sytuacją innych osób prawnych. Trybunał dostrzega, że zastosowanie odmiennej wykładni, tj. odmowa legitymacji skargowej, pozostawałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości. Konstytucja w art. 32 wymaga bowiem równego traktowania podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą relewantną (zob. m.in. wyrok TK z 9 stycznia 2007 r., P 5/05, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1). Twierdzenie, że publiczne podmioty gospodarcze zorganizowane w formie spółki prawa handlowego, będąc podmiotem praw i obowiązków, które mogą być dochodzone w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, nie korzystają z określonych środków ich ochrony, wymagałoby wykazania, że nie posiadają one wspólnej cechy relewantnej z innymi

osobami prawnymi prawa prywatnego, które znajdują się w analogicznej do nich sytuacji prawnej (zob. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2012, s. 315).

Zdaniem Trybunału, uznane w doktrynie i orzecznictwie cechy konstytucyjnego prawa do sądu, w szczególności jego gwarancyjny charakter, oraz wyraźne dążenie do jak najszerszego ujmowania tego prawa, zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym, dostatecznie uzasadniają zatem tezę, że prawo to może przysługiwać także publicznym podmiotom gospodarczym.

6.4. Teza ta znajduje potwierdzenie w orzeczeniach, w których Trybunał Konstytucyjny dopuścił do merytorycznego rozpoznania skargi dotyczące naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, wniesione przez podmioty z istotnym udziałem kapitału państwowego. W wyroku z 28 stycznia 2003 r. (SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3) Trybunał Konstytucyjny uwzględnił skargę konstytucyjną spółki Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. z siedzibą w Warszawie, Oddział Dolnośląski Zakład Gazowniczy we Wrocławiu. W skardze tej, niewątpliwie wniesionej przez podmiot odpowiadający przyjętym przez Trybunał kryteriom publicznego podmiotu gospodarczego, spółka dochodziła uznania niezgodności z przepisami Konstytucji regulacji procesowej, która nie przewidywała szczególnego unormowania dotyczącego możliwości przyjęcia do rozpoznania przez Sąd Najwyższy kasacji w jej sprawie. W przywołanym wyroku Trybunał stwierdził niezgodność kwestionowanej normy prawnej z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), art. 45 ust. 1 Konstytucji uznał zaś za nieadekwatny wzorzec kontroli. Z kolei postanowienie z 2 grudnia 2010 r. (SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131) zapadło w wyniku rozpoznania skargi konstytucyjnej Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A. Skarga dotyczyła uznania za niezgodne z Konstytucją przepisów, które regulowały jedną z przyczyn odrzucenia sprzeciwu od nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym. Wprawdzie w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie, jednak legitymacja skargowa w ogóle nie była kwestionowana, ani na etapie wstępnej kontroli skargi, ani w toku rozpoznania merytorycznego; przyczyną umorzenia postępowania był zaś brak jednolitej praktyki sądowej na tle zaskarżonego przepisu (skarga na stosowanie prawa).

Abstrahując od rozstrzygnięć, jakie zapadły w przywołanych orzeczeniach, Trybunał podkreśla, że – mimo charakteru skarżących, będących niewątpliwie publicznymi podmiotami gospodarczymi – ich legitymacja skargowa nie była podawana w wątpliwość. Ponieważ jedynym prawem konstytucyjnym, którego naruszenie zarzucały skarżące było prawo do sądu (art. 45 ust. 1 oraz w sprawie SK 11/10 – art. 78 Konstytucji), należy przyjąć, że składy orzekające w obu przypadkach potraktowały skarżące spółki jako będące beneficjentami konstytucyjnego prawa do sądu.

6.5. W konsekwencji:

- uznając, że o zdolności skargowej powinien decydować nie rodzaj i charakter prawny podmiotu oraz pochodzenie kapitału, w oparciu o który podmiot ten działa (osoba prawna typu korporacyjnego czy zakładowego, jednostka organizacyjna, kapitał prywatny, publiczny, mieszany), co raczej przysługiwanie podmiotowi konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnych, których ochrony podmiot ten się domaga, a także

- uwzględniając gwarancyjny charakter konstytucyjnego prawa do sądu i dotychczasową linię orzeczniczą dążącą do szerokiego ujmowania zakresu art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdza, że skarżąca spółka Port Lotniczy Szczecin-Goleniów Sp. z o.o. korzysta z tego prawa, a zatem przysługuje jej także legitymacja czynna do wniesienia skargi konstytucyjnej w sytuacji, gdy – w jej ocenie – prawo to zostało naruszone.

7. Artykuł 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli w sprawie

Na koniec Trybunał Konstytucyjny zwraca także uwagę, że w zażaleniu na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu skarżąca zakwestionowała wyłącznie argument o braku jej legitymacji w postępowaniu skargowym. Nie odniosła się natomiast do utrwalonego stanowiska Trybunału, przyjętego również w zaskarżonym postanowieniu, w myśl którego wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego nie mogą stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu wszczętym na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne
sędziego TK Mirosława Granata
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 18 grudnia 2013 r. sygn. akt Ts 13/12**

1. Po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 grudnia 2013 r. zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 29 marca 2012 r., sygn. Ts 13/12 o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Portu Lotniczego Szczecin-Goleniów sp. z o.o., Trybunał postanowił uwzględnić zażalenie i skierować sprawę do merytorycznego rozpatrzenia. W mojej ocenie rozstrzygnięcie TK jest błędne. Uważam, że Portowi Lotniczemu Szczecin-Goleniów sp. z o.o. nie przysługuje skarga konstytucyjna, gdyż jest to publiczny podmiot gospodarczy.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że o posiadaniu legitymacji skargowej przez podmiot przynależący do kategorii tzw. publicznych podmiotów gospodarczych, powinien decydować nie rodzaj i charakter prawny tego podmiotu (w tym, pochodzenie kapitału w oparciu o który podmiot ten działa), lecz przysługiwanie mu konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej, której ochrony podmiot ten domaga się (pkt. 6.5 uzasadnienia).

Przyznanie Portowi Lotniczemu Szczecin Goleniów Sp. z o.o. legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej, uzasadniono tym, że spółka domaga się ochrony z tytułu art. 45 ust. 1 Konstytucji, tj. prawa do sądu (dostępu do sądu). Istota rozumowania trybunalskiego sprowadza się do tezy, że *skarżąca spółka Port Lotniczy Szczecin-Goleniów Sp. z o.o. korzysta z tego prawa [tj. prawa do sądu – M.G.], a zatem przysługuje jej czynna legitymacja do wniesienia skargi konstytucyjnej, gdy – w jej ocenie – prawo to zostało naruszone* (pkt. 6.5).

Trybunał poczynił szczegółowe zastrzeżenia, dookreślające stanowisko co do przyznawania zdolności skargowej:

a) pochodzenie kapitału podmiotu którego zdolność skargową rozważa się, nie może decydować *a priori*, o pozbawieniu go ochrony w trybie skargi. Posiadanie przez przedsiębiorstwo państwowe lub przez jednostki samorządu terytorialnego udziałów w skarżącej spółce, nie dyskwalifikuje jej jako potencjalnego podmiotu konstytucyjnych wolności lub praw. Kwestia zdolności skargowej jest oceniana na tle stanu faktycznego sprawy oraz w odniesieniu do konkretnego prawa lub wolności,

b) skarżąca kwestionuje określone przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 2002 r., w zakresie w jakim nie przewidują one obowiązku zwrotu

kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym. Mogłyby być one, bez różnicy, przedmiotem skargi wniesionej przez osobę fizyczną, osobę prawną, jak i inne podmioty, gdyż obowiązują one na równych zasadach wszystkie podmioty dochodzące swych praw przed sądami. Przedmiotem skargi nie są tu przepisy regulujące sposób utworzenia skarżącej spółki (jej ustrój, nadzór właścicielski), w szczególności przedmiotem skargi nie jest wysokość opłaty lotniczej należnej państwu od skarżącej. W takim zakresie, skarga konstytucyjna, nie przysługiwałaby.

2. Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Służy ochronie przed naruszeniami praw człowieka przez organy władzy publicznej na drodze szczególnego postępowania przed Trybunałem. Istotą skargi jest jej ściśle powiązanie z wolnościami i prawami konstytucyjnymi jednostek. Kształt tej instytucji jest determinowany koncepcją praw człowieka, wyrażoną w Konstytucji. Wynika to z brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z umieszczenia tej instytucji w rozdziale II ustawy zasadniczej. W trybunalskim *acquis* związanym z czynną legitymacją do wniesienia skargi konstytucyjnej wyjściowe znaczenie mają prawa i wolności człowieka i obywatela (a w istocie godność człowieka która jest ich źródłem). Na takim postrzeganiu skargi opiera się doktryna prawa konstytucyjnego w Polsce. Nie ma tu szczególnej potrzeby przywoływania literatury, aby myślenie takie uznawać za zasadne i w pełni aktualne.

Trybunał Konstytucyjny, kwestię precyzowania kryteriów dla poszerzenia legitymacji czynnej do złożenia skargi konstytucyjnej poza jednostkę (osobę fizyczną), ujmował jak dotąd, w dwóch rodzajach argumentacji, z których jedna wzmacniała drugą. Po pierwsze, zdolność skargową innych podmiotów aniżeli jednostka Trybunał uzasadniał odwołaniem się do praw człowieka i godności człowieka jeśli w strukturze danego bytu prawnego znajdowały się osoby fizyczne. Przykładem takiego podejścia były orzeczenia w których zdolność skargową przyznawano „nie tyle zamiarem wzmocnienia pozycji osób prawnych, co dążeniem do intensyfikacji ochrony jednostek, które bądź to tworzą osobę prawną (w przypadku osób prawnych typu korporacyjnego), bądź to korzystają z jej działalności (w przypadku osób prawnych typu zakładowego)” (por. uzasadnienie, pkt. 5.2). Osoba prawna może być więc podmiotem konstytucyjnych praw podmiotowych, gdyż „pośrednio” zdolność skargowa służy ochronie praw jednostki (umożliwia pełniejszą realizację praw poszczególnych osób fizycznych). Takie *ratio* objęcia osób prawnych zakresem podmiotowym praw i wolności konstytucyjnych odnajdujemy w wielu wypowiedziach Trybunału (por. wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00, OTK ZU nr 4/ 2001, poz. 82, postanowienie TK z 12 października 2004 r., sygn. akt Ts 35/04). Jest ono także wskazane w uzasadnieniu niniejszego postanowienia. Przywołane podejście do wyjaśnienia rozszerzenia zdolności skargowej, ustanawiające określone kryterium legitymacji czynnej, było i jest dla mnie dyskusyjne, aczkolwiek nie odrzucam go. Jest tak dlatego, że godność człowieka z art. 30 Konstytucji, występując czy to jako norma prawna czy jako wartość konstytucyjna, ma charakter wyłącznie indywidualny (jednostkowy), ściślej, nie jest ona prawem ani wartością „przechodnią”. Nowy byt prawny (np. zrzeszenie) jest odrębny od praw jej dotychczasowych członków, i z pewnością „nie przejmuje” godności osób fizycznych które weszły w jego skład. Gdyby było inaczej, to godność przypisywalibyśmy innym podmiotom aniżeli człowiek. Nosiłby one posmak godności człowieka. Tak oczywiście nie jest. Nie powinniśmy zatem ochrony praw np. partii politycznej wyjaśniać poprzez potrzebę ochrony praw osób jej tworzących, lecz poprzez status partii jako nowego i odrębnego bytu prawa. Mimo nieprzekonywującego dla mnie argumentu o intensyfikacji „pośredniej” ochrony jednostek które tworzą osobę prawną lub korzystają z jej działalności – ujętego jako kryterium dopuszczalności skargi samych osób prawnych - stanowi ono pewnego rodzaju

instrument jakim Trybunał posługiwał się w rozumowaniu prowadzącym do przyznawania legitymacji skargowej.

Druga ze wspomnianych narracji prowadzących do uzasadnienia poszerzenia legitymacji czynnej, wiązała się [postanowienia: z 20 grudnia 2007 r. sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168; 8 kwietnia 2008 r. sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; 6 kwietnia 2011 r. SK 21/07, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 28] z multiplikowaniem innych kryteriów, aniżeli wzmocnienie pozycji osoby prawnej z racji ochrony jednostek wchodzących w jej skład. Trybunał wyprowadził kryterium *majątkowe, funkcjonalne, przedmiotowe i podmiotowe*. W niniejszej sprawie, Trybunał odszedł od docenienia roli któregośkolwiek z nich, podkreślając zwłaszcza to, że rodzaj i charakter prawny podmiotu nie powinien decydować o posiadaniu legitymacji skargowej. Trybunał zdecydował o nadaniu priorytetu *funkcjonalności*, rozumianej jako przysługiwanie podmiotowi konkretnego prawa lub wolności (pkt. 5.4). *Nota bene*, w postanowieniach z 8 kwietnia 2008 r. SK 80/06 i z 6 kwietnia 2011 SK 21/07, Trybunał kryterium *funkcjonalnemu* oceny zdolności skargowej nadawał inne znaczenie. Chodziło w nim o ocenę bezpośredniego lub pośredniego wpływ organu władzy publicznej na podmiot który domaga się legitymacji czynnej. Dlatego, jeśli twierdzimy, że podmiotem skargi jest osoba fizyczna lub w pewnych wypadkach, na zasadzie wyjątku inne jeszcze podmioty, zaznaczając że wyjątki takie nie mogą być interpretowane rozszerzająco (zob. wyroki TK z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 8 czerwca 1999 r., sygn. SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96; 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU 4/A/2001, poz. 82 oraz postanowienia TK: z 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66; 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05; 6 kwietnia 2011 r., sygn. SK 21/07)), to w odejściu od owego warunkowego i ograniczonego dopuszczenia zdolności skargowej osób prawnych, należało przywiązywać znaczenie do roli przesłanek którymi TK posługiwał się w swoich orzeczeniach. Oczywiście, doceniam rolę kryterium *funkcjonalnego* - rozumianego jako przysługiwanie podmiotowi konstytucyjnego prawa lub wolności, ale uważam że jako samodzielne jest ono niewystarczające dla rozstrzygnięcia o legitymacji czynnej. Ustalenia czynione w oparciu o tę przesłankę mogą kolidować z ustaleniami dotyczącemu charakteru tego podmiotu (np. z jego publicznym charakterem). Wydaje się, że takiej kolizji nie można wykluczyć w niniejszej sprawie. Dlatego nie jest przekonywujący wywód TK (pkt. 5.6) że skarżąca nie mogłaby kwestionować w trybie skargi niektórych praw i ustaw (np. ustalające relacje właścicielskie ze Skarbem Państwa).

Reasumując ten wątek mojego stanowiska chcę skonstatować, że przyznawanie przez Trybunał legitymacji czynnej do wniesienia skargi kolejnym podmiotom (np. publicznym osobom prawnym działającym w prawie prywatnym), staje się coraz bardziej trudne, i jest kłopotliwe do wyjaśnienia dla samego Trybunału. Trybunał, jak pokazuje to uznanie zażalenia na postanowienie o odmowie przyjęcia skargi w niniejszej sprawie, legitymację skargową rozciąga coraz dalej, to z jednej strony, a z drugiej, po oderwaniu legitymacji czynnej i zdolności skargowej od pozycji jednostki jako kryterium podmiotowego skargi, ma problem z ustaleniem pewnego kryterium tej legitymacji. Treść uzasadnienia w niniejszej sprawie unaocznia rozdziew między decydowaniem przez TK o legitymacji skargowej kolejnych podmiotów prawa, a podstawą ku temu wyrażoną w przywołanym wyżej art. 79 ust. 1 Konstytucji. Trybunał zdefiniował „każdego” poprzez pryzmat kto może mieć zdolność sądową. Definiowanie tego pojęcia (z kryterium podmiotowego) za pomocą kryterium funkcjonalnego, jest ryzykowne. Tak rozumiana funkcjonalność będzie wymagać stałego uszczegółowienia. Może wywoływać niespójność orzecznictwa co do legitymacji czynnej (prawo do sądu służy bowiem wielu podmiotom prawa, którym Trybunał odmówił zdolności skargowej, np. partii politycznej).

3. W postanowieniu do którego składam niniejsze zdanie odrębne, Trybunał oparł się jedynie na pierwszym ze wspomnianych kryteriów, zgodnie z którym skoro skarżąca spółka korzysta z prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), to przysługuje jej czynna legitymacja do wniesienia skargi konstytucyjnej. W mojej ocenie jest to kryterium niewystarczające, aby prawidłowo uzasadnić legitymację spółki Port Lotniczy Szczecin-Goleniów spółki z o.o. Kryterium naruszenia konkretnego prawa lub wolności jest kryterium sytuacyjnym. W zależności od oceny stanu faktycznego i prawnego, kwestia dopuszczalności skargi jednostek organizacyjnych, w kolejnych postępowaniach, będzie mogła być niejednolicie ujmowana.

Trybunał w swoim rozumowaniu nie wziął pod uwagę przesłanki związanej z dążeniem do intensyfikacji ochrony jednostek, które tworzą daną osobę prawną lub dalszych przesłanek wynikających z jego *acquis*. Wprawdzie zasygnalizowałem swoje obiekcje wobec tego kryterium ochrony osoby prawnej celem „pośredniej” ochrony jednostki, ale skoro posługuje się nim TK, to zdolność skargowa podmiotów innych niż osoby fizyczne, w szczególności osób prawnych, nie może być badana w oderwaniu od oceny charakteru prawnego podmiotów ich tworzących. Nie chodzi tutaj ściśle o tzw. *kryterium majątkowe*, na które powoływał się dotychczas Trybunał Konstytucyjny, gdyż, zgadzam się, nie będzie mogło być ono tu skutecznie zastosowane.

W mojej ocenie, przy analizie problemu zdolności do wniesienia skargi konstytucyjnej należy wyróżnić trzy kategorie podmiotów gospodarczych:

1) podmioty niepubliczne, które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym: osoby fizyczne i jednostki organizacyjne tworzone przez osoby fizyczne (prywatne podmioty gospodarcze);

2) podmioty państwowe i samorządowe oraz ich formy zrzeszeniowe (publiczne podmioty gospodarcze);

3) podmioty zrzeszające jednocześnie jednostki publiczne oraz prywatne (mieszane podmioty gospodarcze).

Ewentualna konieczność ochrony w trybie skargi konstytucyjnej podmiotów tworzących osobę prawną, może występować, na gruncie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, jedynie w przypadku prywatnych i mieszanych podmiotów gospodarczych. Należy wykluczyć skargę konstytucyjną publicznych podmiotów gospodarczych. W ich skład wchodzi bowiem jedynie podmioty państwowe i samorządowe. Odnosząc te ustalenia do niniejszej sprawy zauważam, że współnikami spółki Port Lotniczy Szczecin-Goleniów spółka z o.o. są obecnie: Przedsiębiorstwo Państwowe Porty Lotnicze, Gmina Miasto Szczecin oraz Województwo Zachodniopomorskie. Udziałowcami tej spółki są zatem podmioty państwowe i samorządowe. Wobec powyższego, nie może ona złożyć skargi konstytucyjnej.

4. Rozwiązanie kwestii legitymacji skargowej spółki *Porty Lotnicze Szczecin-Goleniów*, przyjęte przez Trybunał w niniejszej sprawie, ma charakter rozwiązania częściowego. Trybunał nie podał kryteriów dopuszczenia do zdolności skargowej publicznych podmiotów gospodarczych, przeciwnie, uzasadnienie wskazuje, że nie ma w tej materii żadnej ogólnej reguły. Jest to zatem rozwiązanie jednostkowe, które nie buduje zasady dotyczącej zdolności skargowej podmiotów publicznych. Jest jednym z możliwych reaktywnych rozwiązań dla sytuacji w której nakłada się na siebie „sytuacja prywatna” i „sytuacja publiczna” podmiotu prawa. Trybunał nadał legitymację czynną do wniesienia skargi określonemu podmiotowi publicznemu gospodarczemu działającemu w formach prywatnoprawnych.

Reasumując, rozstrzygnięcie Trybunału skłania mnie do powrotu do pytania po co w Konstytucji RP jest skarga konstytucyjna, i czy istotnie ustawa zasadnicza gwarantuje podmiotom publicznym symetryczność pozycji wobec podmiotów prywatnych. Uważam, że skarga służy przede wszystkim jednostkom w ich prawach i godności. Postanowienie w

niniejszej sprawie rolę skargi ujmuje nieprawidłowo. Jest ono niespójne z tym co Trybunał orzekał wcześniej w sprawie zdolności skargowej podmiotów publicznych i nie daje ogólnej zasady na przyszłość.

Z powyższych względów zdecydowałem się złożyć zdanie odrębne.

Zdanie odrębne
sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt Ts 13/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2013 r. w sprawie o sygn. Ts 13/12.

Uważam, że skarga konstytucyjna Portu Lotniczego Szczecin-Goleniów sp. z o.o. (dalej spółka, skarżąca) nie daje podstaw do odstąpienia od dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w zakresie oceny zdolności skargowej spółek prawa handlowego, w których jedynymi współnikami są państwowe lub komunalne osoby prawne (tego typu podmioty są określanej w orzecznictwie i doktrynie mianem „publicznych podmiotów gospodarczych”). Nie występują w niniejszej sprawie żadne szczególne okoliczności czy problemy prawne, uzasadniające rewizję utrwalonego już poglądu o braku zdolności skargowej tego typu podmiotów. Należało więc bezwzględnie odmówić nadania dalszego biegu przedmiotowej skardze konstytucyjnej.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

Jestem przekonany, że prawidłowa ocena legitymacji skargowej podmiotów innych niż osoby fizyczne wymaga uwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny wszystkich kryteriów wypracowanych w dotychczasowym orzecznictwie (nawet jeżeli do tej pory były one stosowane w sposób rozproszony i niekonsekwentny – por. zwłaszcza postanowienia z: 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168 – dotyczące KGHM Polska Miedź SA; 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51 – dotyczące KGHM Polska Miedź SA; 6 kwietnia 2011 r., sygn. SK 21/07, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 28 – dotycząca Polskich Sieci Elektroenergetycznych SA, obecnie: PGE Polska Grupa Energetyczna SA). Według mnie konieczne jest przeanalizowanie zarówno specyfiki przepisu Konstytucji, wskazanego w skardze konstytucyjnej jako wzorzec kontroli (tzw. kryterium przedmiotowe), jak charakterystyki skarżącego jako podmiotu prawa konstytucyjnego (tzw. kryterium podmiotowe). Na wspomnianą charakterystykę składają się co najmniej następujące elementy:

- forma prawna i sfera działania (podmiot prawa publicznego lub prywatnego, oddziaływanie władcze lub nie władcze) – tzw. kryterium ustrojowe;
- rodzaj posiadanego majątku (publiczny, tj. państwowy lub komunalny, czy prywatny) – tzw. kryterium majątkowe;
- zakres wpływu organów władzy publicznej na jego działalność (niewielki lub znaczący, a nawet decydujący/dominujący) – tzw. kryterium funkcjonalne.

W rezultacie, mając na uwadze funkcję skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony praw i wolności jednostki przed nadużyciami ze strony państwa, należy przyjąć, że zdolności skargowej co do zasady nie mają podmioty, które:

- poszukują ochrony nieprzysługujących im praw lub wolności konstytucyjnych (źródłem praw i wolności konstytucyjnych jest godność człowieka – art. 30 Konstytucji, wobec czego pierwotnymi podmiotami tych praw są osoby fizyczne, a osoby prawne – jedynie wtórnie i w ograniczonym zakresie);
- mają formę państwowych lub komunalnych osób prawnych (albo takie osoby odgrywają w nich znaczącą rolę np. jako udziałowcy);
- podejmują czynności władcze (lub w formach niewładczych realizują zadania publiczne);
- działają w oparciu o majątek wyłącznie lub w znacznej części publiczny (na tym tle może pojawiać się problem orzekania o zdolności skargowej podmiotów mieszanych, niewystępujący jednak w niniejszej sprawie – por. zbędne rozważania w cz. II, pkt 4.2. uzasadnienia postanowienia);
- są poddane pośredniemu lub bezpośredniemu istotnemu wpływowi władz publicznych, polegającemu np. na podejmowaniu decyzji o bycie prawnym lub składzie osobowym ich organów, celach działania czy sposobach podziału wypracowanego zysku.

Moim zdaniem, Trybunał Konstytucyjny w każdej sprawie powinien badać występowanie wszystkich wymienionych przesłanek. Potraktowanie ich w sposób wybiórczy (a w szczególności uznanie, że niektóre z nich samoistnie przesądzają o zdolności skargowej) może bowiem prowadzić do wypaczenia konstytucyjnej funkcji skargi konstytucyjnej. Niebezpieczeństwo to było zresztą dostrzegane przez Trybunał Konstytucyjny, który wielokrotnie przestrzegał przed przekształceniem skargi konstytucyjnej z instrumentu ochrony praw i wolności jednostki przed nadużyciami ze strony państwa w procedurę rozstrzygania sporów między organami władzy publicznej (por. np. postanowienie z 12 października 204 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 25 oraz cz. II, pkt 2.2. i 5.6. kwestionowanego orzeczenia).

Analizując tę kwestię abstrakcyjnie, Trybunał Konstytucyjny nie przedstawił w niniejszej sprawie konsekwentnego stanowiska. Z jednej strony, w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia można odnaleźć zarówno (moim zdaniem prawidłową) tezę, że badanie zdolności skargowej publicznego podmiotu gospodarczego powinno uwzględniać tak kryteria przedmiotowe, jak i podmiotowe (w domyśle – równie ważne, por. cz. II, pkt 5.5. *in fine*). Z drugiej zaś zawarto w nim także stwierdzenie (sprzeczne z powyższym założeniem i według mnie błędne), że „punkt ciężkości” oceny zdolności skargowej publicznego podmiotu gospodarczego „powinien być przesunięty z badania cech podmiotu skarżącego na badanie, czy przysługują mu konstytucyjne wolności lub prawa” (por. cz. II, pkt 5.4. uzasadnienia postanowienia).

Wątpliwości pod tym względem nie pozostawia jednak dalsza część analizowanego orzeczenia, w której Trybunał Konstytucyjny zastosował w stosunku do skarżącej jedynie drugą z powyższych dyrektyw (por. zwłaszcza cz. II, pkt 6.5. uzasadnienia postanowienia), uznając, że samo posiadanie przez Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” oraz jednostki samorządu terytorialnego udziałów w skarżącej spółce „nie dyskwalifikuje jej jako potencjalnego podmiotu konstytucyjnych wolności lub praw” (cz. II, pkt 6.1. *in fine* uzasadnienia postanowienia).

Nie zgadzam się ani z przyjętym przez większość składu orzekającego założeniem metodologicznym, ani też z jego aplikacją w warunkach niniejszej sprawy.

Sprowadzenie oceny legitymacji skarżącej do badania, na ile potencjalnie może ona być podmiotem prawa lub wolności konstytucyjnej wskazanej jako wzorzec kontroli nie pozwala bowiem na rzetelną ocenę, czy w danym wypadku skarga konstytucyjna będzie pełniła przewidzianą dla niej w ustawie zasadniczej rolę. W aktualnej sprawie jest to

szczególnie widoczne dlatego, że wszystkie kryteria podmiotowe jednoznacznie przemawiają za odmową przyznania skarżącej prawa do skargi konstytucyjnej, podczas gdy wskazany przez nią wzorzec kontroli daje pewne (moim zdaniem – jednak niewystarczające – podstawy do odmiennej konkluzji, por. niżej). Dopiero łączne rozpatrzenie tych dwóch aspektów pozwala ustalić, czy rzeczywiście w danym wypadku skarga konstytucyjna będzie służyła ochronie konstytucyjnych praw lub wolności skarżącej przed ingerencją ze strony władzy publicznej.

Tymczasem w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego próżno szukać pogłębionej analizy cech skarżącej jako podmiotu prawa (por. jedynie ogólna wzmianka, że jest ona „niewątpliwie” publicznym podmiotem gospodarczym, którego udziałowcami są przedsiębiorstwo państwowe i jednostki samorządu terytorialnego, lecz nie może kształtować w sposób władczy pozycji prawnej innych osób fizycznych i prawnych – cz. II, pkt 6.1. uzasadnienia wyroku). Brakuje w nim stwierdzenia, że choć działa ona w formie spółki handlowej i nominalnie jest podmiotem prawa prywatnego, jest to w dużej mierze pozorne. Działalność skarżącej w całości opiera się bowiem na majątku publicznym (państwowym lub komunalnym; według aktualnej informacji odpowiadającej odpisowi aktualnemu z Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego 53,9% udziałów w spółce ma Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”, którego organem założycielskim był Minister Transportu i Gospodarki Wodnej; 34,4% udziałów – Gmina Miasto Szczecin i 11,7% udziałów – Województwo Zachodniopomorskie), a jej udziałowcy z racji bycia podmiotami prawa publicznego przy wykonywaniu swoich uprawnień wobec spółki (np. powoływaniu jej organów) podlegają reżimowi prawa publicznego. Niedopowiedziano w nim również, iż publiczny (choć wykonywany w formach niewładczych) jest także cel działania spółki (zasadniczo identyczny z celem działania dominującego udziałowca, tj. Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”, ale wpisujący się także w zadania samorządu terytorialnego w sferze publicznej infrastruktury komunikacyjnej). Pominięto także znaczenie wpływu organów władzy publicznej na funkcjonowanie skarżącej, który przejawia się nie tylko w sferze wykonywania przez udziałowców nadzoru właścicielskiego nad spółką, ale także w specyficznym nadzorze ministerialnym (m.in. minister właściwy do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego może wyrazić sprzeciw wobec uchwały zarządu tej spółki, której przedmiotem jest rozporządzenie składnikiem mienia spółki „podstawowym dla funkcjonowania lotniska” – por. art. 64b ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, Dz. U. z 2013 r. poz. 1393, ze zm. w związku z § 1 pkt 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 września 2012 r. w sprawie wykazu spółek będących założycielem lub właścicielem ponadlokalnego lotniska użytku publicznego, lub nim zarządzających, Dz. U. z 2012 r. poz. 1103).

Bez uwzględnienia powyższych czynników dokonana w uzasadnieniu postanowienia analiza przedmiotowych aspektów zdolności skargowej spółki jest nie tylko niepełna, ale też niebezpieczna. Wskazany przez skarżącą jako wzorzec kontroli art. 45 ust. 1 Konstytucji odgrywa dwojaką rolę – sam w sobie jest samoistnym prawem podmiotowym, przysługującym także w niektórych wypadkach osobom prawnym, ale równocześnie jest także środkiem ochrony innych praw podmiotowych (por. wyrok z 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46). W niniejszej sprawie (co zresztą dostrzega w uzasadnieniu skargi również sama skarżąca) ma on niewątpliwie charakter gwarancyjny wobec prawa do własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji). Przejawia się to nawet na dwóch płaszczyznach: po pierwsze, zarzuty skarżącej dotyczą kosztów postępowania sądoadministracyjnego (kosztów postępowania zażaleniowego), a po drugie – postępowanie to dotyczy sprawy o charakterze majątkowym (wymiaru opłaty lotniczej). W świetle dokonanych wyżej ustaleń co do charakterystyki majątkowej spółki, prawo do sądu

ma więc służyć ochronie mienia publicznego, oddanego na czas nieokreślony przez udziałowców do dyspozycji spółki.

W rezultacie przekazanie analizowanej skargi do rozpoznania merytorycznego oznacza pośrednio (czego większość składu orzekającego chyba nie dostrzegła) aprobatę dla możliwości obejścia niekwestionowanej dotąd zasady, że mienie publiczne (w szerokim znaczeniu tego słowa, tj. mienie Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych i mienie komunalne) nie podlega ochronie za pomocą skargi konstytucyjnej (por. zwłaszcza obszerne i dobrze uzasadnione konstytucyjnie orzecznictwo dotyczące braku legitymacji skargowej gmin w sprawach majątkowych, m.in. postanowienia z: 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 26; 21 kwietnia 2006 r., sygn. Ts 58/06, OTK ZU nr 3/B/2006, poz. 126; 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60; 9 października 2007 r., sygn. Ts 71/07, OTK ZU nr 6/B/2008, poz. 225; 8 maja 2012 r., sygn. Ts 82/10, OTK ZU nr 3/B/2012, poz. 269, a zwłaszcza zawarte w tych orzeczeniach rozważania na temat relacji między art. 45 ust. 1 i art. 165 ust. 2 Konstytucji). Zaskarżone postanowienie prowadzi więc do kuriozalnego zróżnicowania oceny zdolności skargowej podmiotów publicznych w zależności od tego, czy występowałyby one we własnym imieniu, czy też w imieniu założonego przez siebie podmiotu prawa prywatnego (np. – jak w niniejszej sprawie – spółki prawa handlowego). Moim zdaniem, już tylko ten niezamierzony skutek uboczny niniejszego postanowienia jest wystarczającym powodem do jego zakwestionowania.

Na zakończenie chciałbym wyraźnie zaznaczyć, że uważam skargę konstytucyjną za jedno z najważniejszych osiągnięć Konstytucji z 1997 r. oraz potrzebny środek ochrony praw i wolności podmiotów prywatnych (zwłaszcza – osób fizycznych, w tym przedsiębiorców por. trafne wywody odnośnie do istoty skargi konstytucyjnej w cz. II, pkt 2. kwestionowanego postanowienia). Dotychczas stanowczo sprzeciwiałem się próbom ograniczenia dostępu do skarg konstytucyjnych z powodu nadmiernego formalizmu orzeczniczego (por. np. moje zdanie odrębne do postanowienia z 8 maja 2013 r., sygn. Ts 61/11, niepubl.). Negatywnie odnoszę się także do postulatów niekorzystnych dla skarżących zmian w procedurze rozpatrywania skarg konstytucyjnych, zawartych w prezydenckim projekcie nowelizacji ustawy o TK (druk sejmowy nr 1590/VII kadencja Sejmu). Niniejsze zdanie odrębne nie stanowi więc wyrazu wotum nieufności wobec skargi konstytucyjnej jako instytucji, lecz przejaw troski o to, by spełniała ona założoną dla niej w ustawie zasadniczej funkcję gwarancyjną wobec konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Z powyższych powodów uznałem, że zgłoszenie zdania odrębnego jest konieczne.

**Zdanie odrębne
sędziego TK Marka Zubika
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 18 grudnia 2013 r. o sygn. Ts 13/12**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do sentencji i uzasadnienia postanowienia TK z dnia 18 grudnia 2013 r. o sygn. Ts 13/12.

1. W skardze konstytucyjnej z 10 stycznia 2012 r. (data nadania) Portu Lotniczego Szczecin-Goleniów Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) zarzucono niezgodność art. 203 i art. 204 w związku z art. 197 § 2 oraz art. 209 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim nie przewidują obowiązku zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym, z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Postanowieniem z dnia 29 marca 2012 r., wydanym w składzie jednego sędziego, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Stwierdził: „skarżąca jest publicznym podmiotem gospodarczym w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i przez to nie ma legitymacji do wystąpienia ze skargą konstytucyjną” (zob. pkt 3 uzasadnienia). Ponadto Trybunał podniósł, że „sformułowany przez skarżącą zarzut naruszenia przez zaskarżone przepisy zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego (art. 2 Konstytucji), nie może być przedmiotem rozpoznania w sprawie inicjowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej” (pkt 4 uzasadnienia).

1.2. W ustawowym terminie skarżąca wniosła zażalenie na powyższe postanowienie. Zaskarżyła je w całości, wniosła o jego uchylenie oraz skierowanie sprawy do rozpoznania na rozprawie. W uzasadnieniu zakwestionowała tylko zarzut braku zdolności skargowej. Nie odniosła się natomiast do drugiej przesłanki odmowy nadania dalszego biegu jej skardze konstytucyjnej, to jest niemożności uczynienia art. 2 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

2. Jeśli art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, regulujący przesłanki wyłączenia sędziego Trybunału od rozpoznania sprawy, ma mieć jakiegokolwiek zastosowanie na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej (a moim zdaniem ma), to nie ulega wątpliwości, że dotyczy on przede wszystkim sytuacji sędziego, który wydał zaskarżone orzeczenie (art. 26 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 48 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.). W takiej sytuacji należy uznać, że sędzia podlega wyłączeniu z mocy ustawy od rozpoznania zażalenia na wydane przez siebie postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Takiego wymogu, będącego konsekwencją uczynienia zadość bezstronności sędziowskiej, nie zmienia chęć odstąpienia przez Trybunał od dotychczasowego poglądu prawnego ani odwołanie się do dotychczasowej praktyki, którą zresztą należałoby uznać za chwiejną (spośród 5 postanowień wydanych w pełnym składzie w sprawie zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, tylko w jednym wypadku – w sprawie o sygn. Ts 178/05 – w składzie rozpoznającym zażalenia zasiadał sędzia, który wydał postanowienie odmowne: zob. postanowienia TK z dnia: 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23; 28 czerwca 2006 r., Ts 178/05, OTK ZU nr 3/B/2006, poz. 118; 30 maja 2006 r., Ts 217/05, OTK ZU nr 3/B/2006, poz. 124; 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; z 4 lutego 1998 r., Ts 1/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 18). W postępowaniu zażaleniowym w tej sprawie błędnie nie zastosowano regulacji z art. 26 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 48 § 1 pkt 4 k.p.c. ze wszystkimi tego konsekwencjami dla oceny rzetelności procedury w tej sprawie.

3. Skoro skarżąca nie odniosła się w zażaleniu do argumentów, które przedstawiono w postanowieniu TK z dnia 29 marca 2012 r. co do rozpoznania zarzutu skargi konstytucyjnej z art. 2 Konstytucji, to Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując zażalenie, powinien był inaczej sformułować rozstrzygnięcie. Powinien był odmówić uwzględnienia zażalenia w zakresie

odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej i zbadania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji (zob. m.in. postanowienie TK z dnia 9 lutego 2012 r., Ts 127/09). Jeśli więc Trybunał nie chciał odstąpić od swego dotychczasowego poglądu, zgodnie z którym art. 2 Konstytucji nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, to powinien był dać temu wyraz w sentencji postanowienia i uzasadnieniu. W obecnym kształcie punkt 7 uzasadnienia postanowienia pozbawiony jest konkluzji procesowej. Natomiast sentencja musi oznaczać – co jest niefortunnym rozwiązaniem – faktyczne uwzględnienie zażalenia w całości, w tym co do możliwości uczynienia art. 2 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli.

4. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd o możliwości badania, na każdym etapie postępowania, przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. np. wyrok pełnego składu TK z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97, cz. III, pkt 1.1). Trybunał jest władny – w ramach wstępnego rozpoznania – odnieść się nie tylko do zarzutów sformułowanych w zażaleniu, ale także jest zobligowany do oceny całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych leżących u podstaw wniesionej skargi konstytucyjnej. W szczególności zobowiązany jest do ustalenia, czy skarga konstytucyjna nie jest oczywiście bezzasadna (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji przesłanką dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej jest naruszenie wolności lub praw konstytucyjnych podmiotu wnoszącego ten środek prawny. Naruszenie musi mieć charakter osobisty oraz bezpośredni. W odróżnieniu od skargi powszechnej (*actio popularis*), koncentrującej się na obronie interesu publicznego, wnoszący skargę konstytucyjną działa zawsze w obronie własnej wolności lub prawa (zob. postanowienie pełnego składu TK z dnia 13 czerwca 2011 r., SK 26/09, cz. II, pkt. 4.8, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 46).

W tym świetle dyskusyjne jest nadanie dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem skarżącej „obarczenie strony odwołującej się (wnoszącej zażalenie) od postanowienia sądu I instancji (wojewódzkiego sądu administracyjnego) obowiązkiem poniesienia wszystkich kosztów postępowania, które mają służyć ochronie jej praw, bez względu na wynik tego postępowania, może w praktyce prowadzić do zaniechania korzystania z tego środka prawnego, nawet wtedy gdy orzeczenie sądu godzi w oczywisty sposób w obowiązujący porządek prawny” (s. 9 skargi konstytucyjnej). Przedmiotem sporu było żądanie przez skarżącą zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w wysokości 1200 zł (słownie: tysiąc dwieście złotych), w związku z uwzględnieniem przez wojewódzki sąd administracyjny jej zażalenia na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego dotyczącego kosztów postępowania sądowego.

Moim zdaniem, w okolicznościach leżących u podstaw rozpoznawanej skargi, trudno jest mówić o zamknięciu drogi sądowej bądź znaczącym utrudnieniu dochodzenia na drodze sądowej praw podmiotowych skarżącej. Skarżąca wniosła bowiem środek odwoławczy, który został następnie uwzględniony przez sąd. Uzyskała więc oczekiwaną ochronę prawną swoich praw na drodze sądowej. Nie da się też stwierdzić znaczącego utrudnienia (efekt mrozący) w dostępie do sądu wywołanym niemożnością uzyskania zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w kwocie 1200 zł, w sytuacji prawnej skarżącej spółki o kapitale zakładowym 175 406 000 zł (na dzień 3 stycznia 2014 r.). Nie neguję wagi problemu związanego ze zwrotem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu oraz jego faktycznego wpływu na dostęp jednostek do sądu. Niemniej jednak, na gruncie rozpoznawanej sprawy zarzut ograniczenia prawa do sądu należało uznać za chybiony. Ponieważ skarżąca nie sformułowała jednocześnie zarzutu nieproporcjonalności ograniczenia prawa do sądu, a tylko taki mógłby być ewentualnie rozpoznawany w niniejszej sprawie, należało odmówić nadania dalszego biegu skardze ze względu na jej oczywistą bezzasadność.

5. Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony wolności i praw, których źródłem jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka (*vide*: art. 30 Konstytucji). Nie jest natomiast środkiem ochrony interesów ekonomicznych państwowych lub komunalnych osób prawnych względem państwa. Skoro celem tego mechanizmu jest ochrona jednostek przed działalnością szeroko rozumianego państwa, to organy tegoż państwa – nie będąc same podmiotami konstytucyjnych wolności i praw – jedynie wyjątkowo mogłyby kreować podmioty prawa występujące w obrocie, którym przysługiwałyby wolności lub prawa podmiotowe zagwarantowane w Konstytucji (*nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse haberet*), dochodzone następnie przed Trybunałem Konstytucyjnym w drodze skargi konstytucyjnej.

Tworzenie i przystępowanie podmiotów samorządowych do spółek prawa handlowego powinno być zastrzeżone dla sytuacji wyjątkowych, kiedy przyczynia się do zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej oraz podniesienia poziomu rozwoju jednostki samorządu terytorialnego (por. art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236). Nie powinno to prowadzić do ograniczenia konkurencji i wyeliminowania podmiotów prywatnych z danego rynku. Powołanie do życia tego rodzaju podmiotów oraz powierzenie im zadań natury publicznej prowadzi bowiem do przemieszania się sfery *imperium* i *dominium*, a w zasadzie jest ubraniem działań będących pochodną *imperium* w działalność typową dla sfery *dominium*. Utrudnia to nie tylko sprawowanie kontroli przez organy władzy publicznej nad działalnością takich podmiotów, ale i ogranicza poziom ochrony jednostek względem państwa. Trybunał nie może ignorować tego faktu, badając zdolność skargową publicznego podmiotu gospodarczego.

6. W świetle informacji przedstawionych w skardze konstytucyjnej i piśmie procesowym Port Lotniczy Szczecin-Goleniów Sp. z o.o. jest podmiotem utworzonym i zarządzanym wyłącznie przez podmioty publiczne oraz znajdującym się wyłącznie w ich własności. Jak wynika z wyciągu z Krajowego Rejestru Sądowego z 3 stycznia 2014 r., współnikami tej spółki są: należące do Skarbu Państwa przedsiębiorstwo państwowe, będące większościowym udziałowcem, i dwie jednostki samorządu terytorialnego (województwo zachodniopomorskie oraz gmina-miasto Szczecin). Podmioty prywatne nie mają udziałów w kapitale zakładowym skarżącej spółki ani nie posiadają wpływu na jej działalność. Przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze” – podmiot mający większość kapitału zakładowego skarżącej spółki – jest z kolei działającą na podstawie ustawy „samodzielną, samorządną i samofinansującą się jednostką organizacyjną gospodarki narodowej, prowadzącą działalność w zakresie i na zasadach określonych w ustawie” (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”, Dz. U. Nr 33, poz. 185m ze zm.). Tym samym ma status innej państwowej osoby prawnej w rozumieniu art. 216 ust. 2 Konstytucji. Oprócz działań w sferze czysto gospodarczej realizuje niektóre zadania przypisane podmiotom wykonującym władzę publiczną, w tym „zadania związane z wykonywaniem czynności zleconych przez Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności w zakresie kierowania, kontroli, nadzoru, zabezpieczenia obsługi ruchu lotniczego” (art. 5 ust. 2), czy „zadania wynikające z przepisów o powszechnym obowiązku obrony” (art. 5 ustawy), a jego mienie stanowi „wydzieloną część mienia ogólnonarodowego” (art. 8 ust. 1 ustawy). W moim przekonaniu taki status większościowego udziałowca skarżącej spółki oraz publicznoprawny status pozostałych współników stał na przeszkodzie traktowaniu wnoszącej skargę konstytucyjną na równi z innymi prywatnymi podmiotami gospodarczymi, a nawet z komunalnymi osobami prawnymi działającymi w formie spółek prawa handlowego.

Z tych powodów uznałem za konieczne zgłoszenie zdania odrębnego.