



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 13 stycznia 2021 r.

Pozycja 2

## WYROK

z dnia 15 grudnia 2020 r.

Sygn. akt SK 12/20\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jakub Stelina – przewodniczący  
Piotr Pszczółkowski  
Wojciech Sych  
Michał Warciński  
Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 grudnia 2020 r., skargi konstytucyjnej Fundacji [...] o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.), rozumianego w ten sposób, że „sprawa bezczynności organu jednostki samorządu terytorialnego w rozstrzygnięciu otwartego konkursu na powierzenie prowadzenia przez organizację pozarządową punktu nieodpłatnej pomocy prawnej nie wchodzi w zakres sądowej kontroli działalności administracji publicznej (nie stanowi sprawy sądownoadministracyjnej)”, z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, rozumianych w ten sposób, że „(brak) rozstrzygnięcia przez organ jednostki samorządu terytorialnego otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego nieodpłatnej pomocy prawnej nie stanowi (bez)czynności z zakresu administracji publicznej podlegającej kontroli przez sądy administracyjne”, z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325), rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego kon-**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 21 grudnia 2020 r. w Dz. U. poz. 2299.

**kursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057), jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, rozumiany w ten sposób, że nie dotyczy bezczynności organu władzy publicznej odnośnie do rozstrzygnięcia w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W sporządzonej przez radcę prawnego skardze konstytucyjnej z 27 marca 2019 r. (wniesionej do Trybunału 29 marca 2019 r. – data nadania) Fundacja [...] (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność:

1) art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), rozumianego w ten sposób, że „sprawa bezczynności organu jednostki samorządu terytorialnego w rozstrzygnięciu otwartego konkursu na powierzenie prowadzenia przez organizację pozarządową punktu nieodpłatnej pomocy prawnej nie wchodzi w zakres sądowej kontroli działalności administracji publicznej (nie stanowi sprawy sądownoadministracyjnej)”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., rozumianych w ten sposób, że „(brak) rozstrzygnięcia przez organ jednostki samorządu terytorialnego otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego nieodpłatnej pomocy prawnej nie stanowi (bez)czynności z zakresu administracji publicznej podlegającej kontroli przez sądy administracyjne”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Prezydent Miasta W. (dalej: organ) ogłosił otwarty konkurs nr [...] na powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia na terenie W. punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Konkurs powiązany był z przyznaniem dotacji ze środków publicznych, jako zadanie publiczne zlecone przez administrację rządową.

Skarżąca złożyła ofertę konkursową, jednak organ nie rozstrzygnął konkursu ofert i nie dokonał w tym zakresie żadnej czynności kończącej procedurę konkursową. Skarżąca wniosła wówczas skargę na brak rozstrzygnięcia (bezczytność organu) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., która została odrzucona postanowieniem z 14 stycznia 2019 r. (sygn. akt [...]). Skarga kasacyjna od tego orzeczenia została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny – Izbę Ogólnoadministracyjną w postanowieniu z 14 marca 2019 r. (sygn. akt [...]).

W ocenie sądów administracyjnych obu instancji żądanie skarżącej nie miało charakteru administracyjnoprawnego, a sprawa nie podlegała kontroli sądowoadministracyjnej.

1.2. Zdaniem skarżącej art. 1 oraz art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. – w związku ze sposobem ich interpretacji przez sądy administracyjne – naruszają prawo do sądu administracyjnego zagwarantowane w art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji.

2. Postanowieniem z 25 czerwca 2019 r. o sygn. Ts 49/19 (OTK ZU B/2020, poz. 106) Trybunał Konstytucyjny:

1) odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie dotyczącym badania zgodności:

a) art. 1 p.p.s.a, rozumianego w ten sposób, że „sprawa bezczynności organu jednostki samorządu terytorialnego w rozstrzygnięciu otwartego konkursu na powierzenie prowadzenia przez organizację pozarządową punktu nieodpłatnej pomocy prawnej nie wchodzi w zakres sądowej kontroli działalności administracji publicznej (nie stanowi sprawy sądowoadministracyjnej)”, z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji,

b) art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., rozumianych w ten sposób, że „(brak) rozstrzygnięcia przez organ jednostki samorządu terytorialnego otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego nieodpłatnej pomocy prawnej nie stanowi (bez)czynności z zakresu administracji publicznej podlegającej kontroli przez sądy administracyjne”, z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji;

2) nadał dalszy bieg skardze konstytucyjnej w pozostałym zakresie.

Na punkt 1 powyższego rozstrzygnięcia skarżąca w przepisany termin wniosła zażalenie, które nie zostało uwzględnione przez Trybunał postanowieniem z 15 stycznia 2020 r. o sygn. Ts 49/19 (OTK ZU B/2020, poz. 107).

2. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 3 lutego 2020 r. skarga konstytucyjna została zarejestrowana pod sygn. SK 12/20.

3. Pismem z 5 marca 2020 r. (znak: V.510.33.2020.TS) Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

4. W piśmie z 30 lipca 2020 r. (sygn. akt PK VIII TK 19.2020) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK) wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

5. W piśmie procesowym z 14 września 2020 r. skarżący odniósł się do stanowiska Prokuratora Generalnego.

6. W piśmie z 8 października 2020 r. (znak: BAS-WAK-306/20), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK ze względu na niedopuszczalności wydania wyroku.

## II

Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Uwaga ogólna.

Na wstępie Trybunał przypomina, że model skargi konstytucyjnej, przyjęty w polskim porządku prawnym, ma przede wszystkim na celu eliminację z systemu prawnego niekonstytucyjnych norm, co odróżnia ten środek prawny od skargi wnoszonej do sądu konstytucyjnego, będącej instrumentem konstytucyjnej korekty rozstrzygnięć indywidualnych (np. w Niemczech). Wskazana cecha charakterystyczna skargi ujawnia się przede wszystkim w tym, że ostateczne rozstrzygnięcie nie jest bezpośrednim przedmiotem oceny konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Kontrola Trybunału koncentruje się tu na normach leżących u podstaw tego rozstrzygnięcia. Inicjujący kontrolę konstytucyjności normy w trybie skargowym musi spełnić wszystkie przesłanki wymagane dla kontroli abstrakcyjnej, a także musi się legitymować ostatecznym rozstrzygnięciem własnej, konkretnej sprawy, w której doszło do naruszenia jego konstytucyjnego prawa podmiotowego, przy czym źródłem naruszenia musi być zastosowanie niekonstytucyjnej normy.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny opowiadał się wyraźnie za „publicznym” charakterem swoich rozstrzygnięć wydawanych w ramach kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną, polegającym na *sui generis* „oderwaniu” przedmiotu rozstrzygnięcia od sprawy, która legła u podstaw rozpoznania skargi. W wyroku z 21 maja 2001 r. o sygn. SK 15/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 85) Trybunał wskazał bowiem, że „rozpoznając skargę, rozstrzyga (...) o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Orzeczenie [jego] zaś tylko pośrednio dotyczy sprawy indywidualnej skarżącego w tym sensie, iż rozstrzyga o dopuszczalności stosowania określonego aktu normatywnego. Orzeczenie rozstrzygające merytorycznie skargę konstytucyjną ma więc niewątpliwie walor ogólny, jest skuteczne *erga omnes*; ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Ustalenie przez TK niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją powoduje eliminację takiego aktu z porządku prawnego, a więc konsekwencje dotyczące nie tylko skarżącego, ale również innych uczestników obrotu prawnego”.

Z kolei w wyroku z 24 października 2007 r. o sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108) Trybunał w pełnym składzie podkreślił, że „[z] uwagi na swe charakterystyczne cechy konstrukcyjne, skarga konstytucyjna służy w polskim systemie prawnym w pierwszym rzędzie ochronie konstytucyjności porządku prawnego, natomiast eliminacja z obrotu niekonstytucyjnych rozstrzygnięć indywidualnych dokonuje się tylko w ramach regulacji następstw orzeczenia o niekonstytucyjności. (...) Stwierdzenie niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny powinno prowadzić w możliwie szerokim zakresie do usunięcia niekonstytucyjności także w odniesieniu do opartych na niekonstytucyjnej normie rozstrzygnięć indywidualnych. Należy bowiem nie tylko dbać o to, aby w obrocie prawnym nie pozostawały niekonstytucyjne normy, ale także należy eliminować ich skutki”.

## 2. Kwestie formalne.

### 2.1. Uwaga wprowadzająca.

W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Podkreślić również należy, że składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu Trybunału o nadaniu dalszego biegu skardze konstytucyjnej lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (por. np. wyrok pełnego składu TK z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53 oraz powołane tam orzecznictwo).

### 2.2. Ustalenie, że skarga konstytucyjna spełnia wymóg ustawy odnośnie do jej uzasadnienia.

**2.2.1.** W swoim stanowisku – odnosząc się do uzasadnienia skargi konstytucyjnej – Prokurator Generalny podniósł, iż „[w] niniejszej sprawie skarga konstytucyjna nie odpowiada wymogom formalnym warunkującym jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny”, albowiem „[z] treści art. 53 ust. 1 pkt 2 otpTK [ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK)] wynika, że na skarżącym ciąży obowiązek wskazania, jakie konstytucyjne prawa i wolności zostały naruszone, a także określenia, w jaki sposób te prawa i wolności doznały uszczerbku na skutek wydania na podstawie zaskarżonych przepisów ostatecznego rozstrzygnięcia. Jednocześnie konieczne jest wykazanie bezpośredniego związku pomiędzy treścią kwestionowanych norm a naruszeniem przysługujących skarżącemu konstytucyjnych praw i wolności, czyli uprawdopodobnienie, że naruszenie praw było wynikiem określonego sformułowania kwestionowanej regulacji, której zarzucana jest niekonstytucyjność”.

Jako podstawę dla powyższego stanowiska Prokurator Generalny podał rzekomy fragment z punktu 2.2 części II uzasadnienia postanowienia TK z 8 lipca 2013 r. o sygn. P 11/11 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91) w brzmieniu:

„Skarżący «zobowiązany jest przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził [go – przyp. wł.] do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami i prawami (...) Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność»”.

**2.2.2.** Trybunał uznaje argumentację Prokuratora Generalnego za niezasadną.

**2.2.2.1.** W pierwszej kolejności Trybunał zwraca uwagę Prokuratorowi Generalnemu, że punkt 2.2 części II uzasadnienia postanowienia z 8 lipca 2013 r. o sygn. P 11/11 brzmi *in extenso*:

„Art. 193 Konstytucji stanowi, że «Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem». Unormowanie to zostało powtórzone w art. 3 ustawy o TK [tj. ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.)]. W orzecznictwie Trybunału

Konstytucyjnego utrwalone jest, że powołane przepisy formułują trzy przesłanki, które łącznie warunkują dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego. Są to przesłanki: a) podmiotowa – pytanie prawne może przedstawić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ wymiaru sprawiedliwości; b) przedmiotowa – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) funkcjonalna – wystąpienie z pytaniem jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. postanowienia TK z 6 lutego 2007 r., sygn. P 33/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 14, cz. II, pkt 2 uzasadnienia oraz z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 17/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 30, cz. II, pkt 3.1 uzasadnienia).

Najpełniej specyfikę pytania prawnego oddaje przesłanka funkcjonalna (zob. postanowienie TK z 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 95, cz. II, pkt 3 uzasadnienia, a także R. Hauser, *Instytucja pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 41-42). Wymóg istnienia zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem determinuje charakter pytania prawnego jako środka tzw. konkretnej kontroli konstytucyjności. W każdym przypadku pytanie prawne musi pozostać w ścisłym związku z rozstrzygnięciem indywidualnej sprawy, na tle której zostało przedstawione. Tym samym art. 193 Konstytucji wyklucza inicjowanie przez sądy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności lub przedstawiania pytań prawnych w istocie zmierzających do uzyskania wykładni zakwestionowanego przepisu.

W związku z powyższym art. 32 ust. 3 ustawy o TK [z 1997 r.] przewiduje, że sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zobowiązany jest do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, czyli wykazania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Na sądzie stawiającym pytanie prawne ciąży tym samym powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniliby się rozstrzygnięcie sądu w zawieszanej przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK ma charakter bezwzględnie wiążący (zob. wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111, cz. III, pkt 1 uzasadnienia oraz postanowienie z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40, cz. II, pkt 1.5 uzasadnienia). Zarazem Trybunał Konstytucyjny, jako organ działający na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), ma kompetencję w zakresie oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko, że wymóg określony w art. 32 ust. 3 ustawy o TK [z 1997 r.] powinien być respektowany ze szczególną starannością, gdy związek pytania prawnego z rozstrzygnięciem sprawy nie jest oczywisty (zob. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 315). W razie niespełnienia wymagania przewidzianego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK, o ile brak ten nie zostanie usunięty w sposób prawem przewidziany, postępowanie konstytucyjne ulega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK [z 1997 r.] ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku”.

Początkowa część przedstawionego przez Prokuratora Generalnego cytatu (poprzedzająca trójkropkę w nawiasie) w ogóle nie pojawia się ani w punkcie 2.2 części II, ani w jakimkolwiek innym fragmencie uzasadnienia postanowienia o sygn. P 11/11.

Z kolei druga część przedmiotowego cytatu to pogląd M. Wiącka z jego monografii pt. *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, i stanowi fragment

większej wypowiedzi Trybunału w punkcie 2.3 części II uzasadnienia postanowienia o sygn. P 11/11, odnoszącej się – *nota bene* – do oceny przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego Sądu Rejonowego w Kielcach. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, co następuje:

„Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o TK [z 1997 r.], «Wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać: 1) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny, 2) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, 3) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego, 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie».

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że pytanie prawne powinno wyraźnie określać zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją, w tym wskazywać przedmiot i zakres pytania, odpowiednie wzorce kontroli oraz mieścić należycie sformułowane uzasadnienie zarzutów (zob. postanowienie TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101, cz. II, pkt 1.3 uzasadnienia). W literaturze trafnie podnosi się, że «sąd powinien w uzasadnieniu pytania prawnego przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do tezy (czy wątpliwości) o niezgodności stosowanej normy z regulacją nadrzędną. **Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych, a następnie porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność**» [podkr. wł. – TK] (M. Wiącek, *Pytanie prawne...*, s. 312). Na sądzie pytającym spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności przedmiotu zaskarżenia z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że uzasadnienie pytania prawnego powinno być wyczerpujące, a sformułowane zarzuty powinny zostać poparte stosownymi do ich charakteru dowodami (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK [z 1997 r.]). Spełnienie tego wymagania nie powinno powodować trudności, albowiem pytanie prawne zostaje postawione w związku z określonymi wątpliwościami, które sąd powziął w procesie stosowania prawa, a które to wątpliwości sąd uznał za na tyle poważne, że wymagają interwencji Trybunału Konstytucyjnego. Wątpliwości te powinny zostać rozwinięte w uzasadnieniu pytania prawnego.

W razie niespełnienia wymagań przewidzianych w art. 32 ust. 1 ustawy o TK [z 1997 r.], o ile braki nie zostaną usunięte w sposób prawem przewidziany, postępowanie konstytucyjne ulega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK [z 1997 r.] ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku”.

**2.2.2.2.** W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 uotpTK skarga konstytucyjna zawiera – *verba legis* – „wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone”.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna takie wskazanie w sposób wyraźny zawiera, o czym bezsprzecznie świadczy następujący fragment jej uzasadnienia:

„W sytuacji braku kontroli sądownoadministracyjnej nad brakiem rozstrzygnięcia otwartego konkursu przez prezydenta miasta (bezczynność, brak czynności), jakie powinno przyjąć formę zarządzenia w przedmiocie rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert na powierzenie zadania publicznego prowadzenia punktów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, skarga konstytucyjna czyni przedmiotem indywidualnej kontroli przed TK normatywny dysonans pomiędzy pojęciem sprawy na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 184 zd. 1 Konstytucji, a użytym w art. 1 upsa [p.p.s.a.] dookreśleniem «sprawy sądownoadministracyjne» oraz w art. 3 ust. 2 pkt 4) w zw. z pkt 8) upsa [p.p.s.a.] (bez)«czynności z zakresu administracji publicznej» – zawężony ustawowy zakres pojęcia (bez)«czynności z zakresu administracji publicznej», niekoherentny z zakresem pojęcia konstytucyjnego «sprawy» obejmującego nie-

wątpliwie swym zakresem spory prawne na gruncie prawa publicznego pomiędzy monokratycznymi organami jednostek samorządu terytorialnego (prezydent miasta) a organizacją pozarządową uczestniczącą w otwartym konkursie na powierzenie realizacji zadania publicznego”.

**2.2.2.3.** Na marginesie należy zwrócić również uwagę, że o dopuszczalności orzekania merytorycznego w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną nie decyduje objętość jej uzasadnienia, lecz zasadność (trafność) poruszonego przez skarżącego problemu (zob. np. wyrok TK z 27 października 2015 r., sygn. SK 9/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 151 – wydany wskutek rozpoznania niespełna sześciostronicowej skargi konstytucyjnej). Trybunał Konstytucyjny jest zaś obowiązany samodzielnie uzasadnić określone rozstrzygnięcie, nie ograniczając się do weryfikacji stanowisk uczestników postępowania, co wynika z niekwestionowanej na gruncie naszej kultury prawnej zasady *iura novit curia* oraz normy wyrażonej w art. 69 ust. 1 uotpTK, nakazującej Trybunałowi w toku postępowania zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy.

**2.2.3.** Podsumowując, rozpatrywana skarga konstytucyjna spełnia kryteria, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 2 uotpTK, a tym samym nie zachodzi podstawa do umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

### **2.3. Problem konstytucyjny sformułowany w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej.**

W niniejszej sprawie skarżąca przedstawiła problem niemożności poddania kontroli sądowoadministracyjnej braku rozstrzygnięcia przez organ władzy publicznej (*in casu*: organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego) w przedmiocie otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego (*in casu*: prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej). Zdaniem skarżącej postępowanie konkursowe prowadzone przez organ w ramach otwartego konkursu dotyczącego zadania publicznego jest postępowaniem z zakresu administracji publicznej, a zatem rozstrzygnięcie albo jego brak w tym przedmiocie powinno podlegać kontroli sądu administracyjnego.

### **2.4. Przedmiot kontroli oraz częściowe umorzenie postępowania.**

**2.4.1.** W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej przedmiotem zaskarżenia uczyniono:

– art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), rozumiany w ten sposób, że „sprawa bezczynności organu jednostki samorządu terytorialnego w rozstrzygnięciu otwartego konkursu na powierzenie prowadzenia przez organizację pozarządową punktu nieodpłatnej pomocy prawnej nie wchodzi w zakres sądowej kontroli działalności administracji publicznej (nie stanowi sprawy sądowoadministracyjnej)”;

– art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., rozumiane w ten sposób, że „(brak) rozstrzygnięcia przez organ jednostki samorządu terytorialnego otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego nieodpłatnej pomocy prawnej nie stanowi (bez)czynności z zakresu administracji publicznej podlegającej kontroli przez sądy administracyjne”.

**2.4.2.** Artykuł 1 p.p.s.a., począwszy od uchwalenia tej ustawy i jej ogłoszenia w Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270, ma następujące brzmienie:

„Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowo-administracyjne)”.



Artykuł 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., na mocy art. 71 pkt 1 w związku z art. 260 *in principio* ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948, ze zm.), od 1 marca 2017 r. ma następujące brzmienie:

„Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

(...)

4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (...), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (...), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (...), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw”.

Artykuł 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., na mocy art. 1 pkt 1 lit. b w związku z art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658), od 15 sierpnia 2015 r. ma następujące brzmienie:

„Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

(...)

8) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a”.

Przepisy te nie zostały dotąd zmienione, w związku z czym za punkt odniesienia przy orzekaniu w niniejszej sprawie Trybunał przyjmuje ich brzmienie z tekstu jednolitego p.p.s.a., ogłoszonego w Dz. U. z 2019 r. poz. 2325.

**2.4.3.** Trybunał zwraca uwagę, że art. 1 p.p.s.a. (dotyczący zakresu obowiązywania tej ustawy) zawiera jedynie definicję legalną sprawy sądowoadministracyjnej. Jest to sprawa z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz każda inna sprawa, do której stosuje się przepisy p.p.s.a. na podstawie odrębnych ustaw. Jak zauważa się w doktrynie, wymieniony przepis charakteryzuje tę sprawę pod względem materialnym przez pojęcie kontroli administracji publicznej jako jej podstawowy przedmiot; to określenie podstawowe „jest dopełnione elementem formalnym, jaki stanowi odesłanie do ustaw odrębnych przekazujących jeszcze inne sprawy do postępowania sądowoadministracyjnego” (J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym*, cz. 1, „Monitor Prawniczy” nr 7/2003, s. 346). Zakres właściwości sądów administracyjnych został natomiast określony w art. 3 p.p.s.a.; w § 2 tego artykułu ustawodawca dokonał taksatywnego wyliczenia kategorii spraw, które podlegają kontroli sądowoadministracyjnej.

Z uzasadnień zapadłych wobec skarżącej orzeczeń sądów administracyjnych obu instancji – wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego – wynika w sposób niebudzący wątpliwości, iż norma prawna zamykająca prawo do żądania sądowoadministracyjnej kontroli rozstrzygnięć w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego została wywiedziona w drodze interpretacji art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Implikowało to zaś niedopuszczalność wniesienia skargi na beczynność organu władzy publicznej na zasadzie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

**2.4.4.** Zgodnie z art. 67 ust. 1 uotpTK Trybunał przy orzekaniu jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi.

Na gruncie art. 66 ustawy o TK z 1997 r. – którego treść w nieco zmienionej formie stylistycznej powtarza art. 67 ust. 1 uotpTK – Trybunał wielokrotnie wskazywał (np. w wyroku z 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67), że w europej-

skiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie w tej materii ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (por. także wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50). Podobne stanowisko TK zajął też w wyroku pełnego składu z 19 lutego 2003 r. o sygn. P 11/02 (OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12), stwierdzając, że na pytanie prawne sądu składa się cała wyrażająca je treść, a w *petitum* pytania prawnego następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Na istotę pytania prawnego składają się bowiem zarówno treści wyrażone w *petitum* pytania prawnego, jak i te, które znajdują się w uzasadnieniu do niego.

Wspomnianą zasadę Trybunał zwykł stosować również w sprawach wszczętych skargami konstytucyjnymi, a – co istotniejsze – w wyroku z 8 lipca 2002 r. o sygn. SK 41/01 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51) wyrażony został pogląd, że zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale również do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli. Stanowisko to zostało podtrzymane m.in. w wyrokach TK z: 6 marca 2007 r. o sygn. SK 54/06 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23), 13 marca 2007 r. o sygn. K 8/07 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26), 2 września 2008 r. o sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120) i 24 lutego 2009 r. o sygn. SK 34/07 (OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10) oraz – już na gruncie uotpTK – w wyroku TK z 20 grudnia 2017 r. o sygn. SK 37/15 (OTK ZU A/2017, poz. 90).

Zdaniem Trybunału w obecnym składzie przywołane wyżej poglądy znajdują zastosowanie odnośnie do rozpatrywanej skargi konstytucyjnej.

**2.4.5.** W związku z powyższym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinny być:

– art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 96, poz. 813, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1057; dalej: ustawa z 2003 r.);

– art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., rozumiany w ten sposób, że nie dotyczy bezczynności organu władzy publicznej odnośnie do rozstrzygnięcia w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z 2003 r.

**2.4.6.** Ponieważ rozstrzygnięcie Trybunału w przedmiocie konstytucyjności art. 3 § 2 pkt 4 i 8 p.p.s.a. będzie mieć wpływ na zakres kognicji sądów administracyjnych, a przez to położenie prawne skarżącej (i innych podmiotów w podobnej sytuacji), orzekanie w przedmiocie konstytucyjności art. 1 p.p.s.a. jest zbędne i postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 uotpTK.

## **2.5. Ustalenie, że skarga konstytucyjna nie jest w istocie skargą na stosowanie prawa.**

**2.5.1.** Niezależnie od ustaleń poczynionych w punkcie 2.4 tej części uzasadnienia, należy rozważyć, czy w niniejszej sprawie nie zakwestionowano aktu stosowania prawa.

**2.5.2.** Nie ulega wątpliwości, że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w kontekście hierarchicznej zgodności z Konstytucją są wyłącznie akty normatywne. Trybunał Konstytucyjny co do zasady nie ocenia stosowania prawa i nie ma charakteru *sui generis* „instancji weryfikującej” ostateczne orzeczenia sądowe czy ostateczne rozstrzygnięcia organów administracji publicznej. Trybunał nie ma także kompetencji do dokonywania powszechnie wiążącej interpretacji prawa, ponieważ jest przede wszystkim sądem prawa, a nie sądem faktów. W konsekwencji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie ocena hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Jednostka może zatem przedstawić Trybunałowi

Konstytucyjnemu skargę konstytucyjną co do zgodności aktu normatywnego z przepisami Konstytucji, które wyrażają (kreują) wolności lub prawa człowieka i obywatela (por. np. postanowienie TK z 27 maja 2015 r., sygn. Ts 71/14, OTK ZU nr 5/B/2015, poz. 451 oraz wyrok TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15). Praktyka stosowania prawa, w tym również ta wadliwie ukształtowana, zasadniczo pozostaje zatem poza zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Wyjątek w tym względzie stanowi sytuacja, w której dochodzi do utrwalenia, ustabilizowania i upowszechnienia określonego sposobu rozumienia danego przepisu w praktyce jego stosowania, a tym samym do nadania mu przez organy stosujące prawo określonego znaczenia. W takim przypadku przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. np. postanowienia TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300 i 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95 oraz wyroki TK z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188 i 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29). Ujawnienie takiej zależności pomiędzy sferą stanowienia i stosowania prawa wymaga jednakże każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu (por. postanowienie TK z 16 marca 2010 r., sygn. SK 57/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 31 oraz wyrok TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

**2.5.3.** Trybunał zauważa, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zarysował się pogląd, wedle którego niedopuszczalna jest skarga dotycząca otwartego konkursu w przedmiocie realizacji zadania publicznego.

W postanowieniu z 30 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 2022/11 (CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że ustawa z 2003 r. nie zawiera przepisu, który stanowiłby podstawę materialnoprawną do wydawania w toku procedury konkursowej przez organ administracji publicznej ogłaszający konkurs, czy też powołaną przez niego komisję konkursową, decyzji administracyjnych czy też innych aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Ustawa z 2003 r. – zdaniem tego Sądu – nie zawiera także przepisu szczególnego w rozumieniu art. 3 § 3 p.p.s.a., który przewidywałby kontrolę realizowaną przez sąd administracyjny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, prawomocnym postanowieniem z 17 września 2015 r., sygn. akt VIII SA/Wa 475/15 (CBOSA), odrzucił skargę na rozstrzygnięcie organu władzy publicznej w sprawie otwartego konkursu ofert na wsparcie realizacji zadań publicznych. W uzasadnieniu tego postanowienia Sąd przyjął, że konkurs ogłoszony przez organ, mający wyłonić organizacje pozarządowe na realizację zadań publicznych w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, nie miał charakteru postępowania administracyjnego, w wyniku którego wydaje się akt podlegający kontroli sądowoadministracyjnej. Zatem zarządzenie organu z 25 lutego 2015 r., stanowiące informację o wyniku tego otwartego konkursu – nie stanowiąc ani aktu, ani czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a także nie będąc poddane kontroli sądu administracyjnego mocą przepisu szczególnego – nie podlega kognicji sądu administracyjnego. Skoro więc sprawa nie podlegała kontroli sądu administracyjnego, to Sąd nie mógł dokonać żądanej skargą kontroli w zakresie działania organu w toku przeprowadzonego konkursu.

W prawomocnych postanowieniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Po 22/18 (CBOSA) oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 28 września 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 418/18 (CBOSA) uznano, że otwarty konkurs ofert ma na celu wyłonienie oferentów, którzy będą realizowali określone zadania publiczne. Przekazanie im przez organ administracji publicznej w drodze umowy zadań publicznych wiąże się istotnie ze zobowiązaniem przekazania na realizację tych zadań określonej kwoty pieniężnej, stanowiącej dotację celową, ale nie można jej

traktować jako dofinansowania działalności organizacji pożytku publicznego, czy też dofinansowania projektu. Konkurs ofert nie służy więc „przyznaniu wsparcia” czy „dofinansowaniu”, lecz wyłonieniu podmiotu, który będzie realizował określone w ogłoszeniu zadanie publiczne. Z tych względów nie ma podstaw do uznania, że organ władzy publicznej, rozstrzygając przedmiotowy konkurs, oddziałuje w sposób władczy na uprawnienia lub obowiązki wynikające z przepisów ustawy (sprawa nie ma zatem charakteru sprawy z zakresu administracji publicznej).

**2.5.4.** W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że skarga konstytucyjna nie może zostać uznana jako skierowana przeciwko indywidualnemu aktowi stosowania prawa, a zatem nie występuje w tym przypadku przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

## **2.6. Dopuszczalność orzekania przez Trybunał mimo możliwości prokonstytucyjnej wykładni zaskarżonych przepisów.**

**2.6.1.** W swoim stanowisku Prokurator Generalny podniósł, że z uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 25 listopada 2013 r., sygn. akt I OPS 12/13 (CBOSA) „wynika, że w orzecznictwie NSA istnieje taka interpretacja przepisów art. 1 p.p.s.a. oraz art. 3 § 2 pkt 8) w zw. z art. 3 § 2 pkt 4) p.p.s.a., która dopuszcza sądową kontrolę działalności administracji publicznej w zakresie bezczynności dotyczącej rozstrzygnięcia sprawy, której charakter pozostaje materialnie cywilnoprawny – a taki charakter ma postępowanie w przedmiocie wyłonienia organizacji pożytku publicznego i zawarcia z nią umowy cywilnoprawnej na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej”.

**2.6.2.** W pierwszej kolejności – dla porządku – należy zauważyć, że sentencja powołanej wyżej uchwały brzmi następująco:

„W sprawie z wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości (art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) można wnieść skargę do sądu administracyjnego na bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) samorządowego kolegium odwoławczego, na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) oraz w związku z art. 184 Konstytucji RP”.

Ponadto judykat ten został wydany na tle postępowania odwoławczego dotyczącego aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego (a więc – z wyraźnej woli ustawodawcy – swoistego stosunku cywilnoprawnego pomiędzy osobą fizyczną lub prawną a jednostką samorządu terytorialnego), zaś rozpatrywana sprawa odnosi się do postępowania konkursowego w przedmiocie realizacji zadania publicznego (w którym dysponuje się środkami publicznymi).

**2.6.3.** W dalszej kolejności należy przypomnieć, że w wyroku z 22 maja 2019 r. o sygn. SK 22/16 (OTK ZU A/2019, poz. 48) Trybunał Konstytucyjny uznał, że umorzenie postępowania z powodu możliwości zastosowania prokonstytucyjnej wykładni byłoby zasadne jedynie w ramach tzw. kontroli abstrakcyjnej, oderwanej od konkretnego stanu faktycznego. Jak wskazał bowiem „[i]nstitucja skargi konstytucyjnej immanentnie jest z kolei związana z określonym stanem faktycznym i ostatecznym orzeczeniem, rozstrzygającym konkretną sprawę skarżącego. Umorzenie postępowania z powodu niejednorodności orzecznictwa albo możliwości prokonstytucyjnej wykładni zaskarżonego przepisu czyni skargę konstytucyjną w znacznym zakresie instytucją dysfunkcyjną. Nawet jeżeli wykładnia zaskarżonego przepisu jest niejednorodna, istnieją co najmniej dwa równorzędne nurty jego interpretacji albo nawet jeżeli przepis można interpretować prokonstytucyjnie, to punktem wyjścia dla oceny

zgodności przepisu z Konstytucją powinien być ten przepis w ujęciu ostatecznego orzeczenia rozstrzygającego sprawę skarżącego. Co więcej, należy tak przyjmować także wtedy, gdy ostateczne orzeczenie w sprawie prezentuje nową, zupełnie nieznaną interpretację przepisu, odbiegającą od utrwalonej i jednolitej wykładni. Konstatacja, że sąd mógł przyjąć za swoją powszechnie akceptowaną wykładnię, a w związku z tym postępowanie należy umorzyć, daje skarżącemu co najwyżej satysfakcję w sferze symbolicznej. Skarga konstytucyjna z założenia ma być natomiast instytucją gwarantującą wymierną ochronę praw i wolności konstytucyjnych. Wykładnia przepisu, nawet powszechnie akceptowana i jednolita, w zasadzie nigdy nie jest jedyną możliwą. Syntetyczna redakcja przepisów prawa daje interpretatorowi często znaczną swobodę w określaniu ich znaczenia. Trybunał nie kontroluje wykładni przepisów, ale same przepisy, których potencjał znaczeniowy może wykraczać poza ustalone w judykaturze i doktrynie kanony. Kontroli zgodności z Konstytucją wszczętej skargą konstytucyjną, w konkretnej sprawie, rozstrzygniętej konkretnym orzeczeniem, podlega, z natury skargi konstytucyjnej, przepis w rozumieniu przedstawionym w ostatecznym orzeczeniu”.

**2.6.4.** Niezależnie od powyższego Trybunał w obecnym składzie przypomina, że po zainicjowaniu postępowania sądowokonstytucyjnego (w szczególności w trybie skargi konstytucyjnej) uchylenie, zmiana badanego przepisu albo jego „modyfikacja pośrednia” w związku z dodaniem nowych regulacji do systemu prawnego (por. wyrok TK z 3 lipca 2019 r., sygn. SK 14/18, OTK ZU A/2019, poz. 35), a nawet prokonstytucyjna wykładnia określonego przepisu (potencjalna lub faktycznie stosowana w innych sprawach) – wzięwszy pod uwagę cel skargi konstytucyjnej, którym jest ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki – nie może *a limine* prowadzić do umorzenia postępowania. Zakwestionowane w niniejszej sprawie punkty 4 i 8 § 2 art. 3 p.p.s.a. (a ściślej – ich wariant interpretacyjny) były podstawą niekorzystnych – i prawomocnych – rozstrzygnięć indywidualnych wobec skarżącej, a także innych podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej i faktycznej; tym samym przepis ten uniemożliwił w przeszłości skuteczne wyegzekwowanie przez zainteresowane jednostki kontroli działań lub zaniechań organów władzy publicznej. Orzeczenie merytoryczne Trybunału – abstrahując od ustaleń poczynionych w punkcie 2.4 tej części uzasadnienia – jest zatem wskazane. Skarżąca była bowiem rzeczywiście pozbawiona możliwości merytorycznego rozpoznania jej skargi na bezczynność organu, a w treści skargi konstytucyjnej wskazała, że jej zdaniem doszło w tym przypadku do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu.

**2.6.5.** W ocenie Trybunału spełniona została zatem przesłanka aktualności naruszenia prawa lub wolności konstytucyjnej i tym samym nie ma podstawy umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

## **2.7. Kwestia skorzystania przez skarżącą ze środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym.**

**2.7.1.** W swoim stanowisku Marszałek Sejmu podniósł zarzut niewyczerpania drogi prawnej przez skarżącą. Zdaniem Marszałka, jakkolwiek wyczerpała ona drogę sądowoadministracyjną, to w perspektywie art. 177 Konstytucji oraz art. 199<sup>1</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.) powinna była wystąpić ze stosownym powództwem do sądu powszechnego. Tym samym skarga konstytucyjna została wniesiona przedwcześnie, co skutkować powinno umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

**2.7.2.** Artykuł 199<sup>1</sup> k.p.c. stanowi:

„Sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe”.

Celem przytoczonej regulacji – na co *nota bene* wskazują motywy jej uchwalenia (zob. s. 24-25 uzasadnienia do projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sejm RP IV kad., druk nr 20) oraz stanowisko Sądu Najwyższego (zob. wyrok SN z 3 stycznia 2007 r., sygn. akt IV CSK 312/06, Legalis) – jest zapobieganie sytuacjom, w których organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznał się w jednostkowej sytuacji (konkretnym przypadku) za niewłaściwy do rozstrzygnięcia sprawy.

**2.7.3.** W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przyjęcie, że nieskorzystanie przez skarżącą w niniejszej sprawie z pozwu do sądu powszechnego, o którym mowa w art. 199<sup>1</sup> k.p.c., skutkować może jednocześnie pozbawieniem jej możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej, stałoby w sprzeczności z podstawowymi celami, jakie stawia się temu środkowi ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Aczkolwiek funkcja podmiotowa, związana z ochroną konstytucyjnych praw i wolności wnoszącego skargę konstytucyjną nie jest jedyną funkcją realizowaną za pomocą tej instytucji, niemniej jednak przy interpretacji ustawowych zasad korzystania ze skargi konstytucyjnej należy w maksymalnym stopniu dążyć do jej respektowania (por. postanowienie pełnego składu TK z 28 czerwca 2006 r., sygn. Ts 178/05, OTK ZU nr 3/B/2006, poz. 118 oraz wyrok TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15). Wziąwszy pod uwagę ustalenia poczynione w punktach 2.4 i 2.5 tej części uzasadnienia, Trybunał stwierdza, że oczekiwanie od skarżącej podejmowania dodatkowych kroków prawnych przed sądem powszechnym stanowiłoby nadinterpretację wymogu, o którym mowa w art. 77 ust. 1 uotpTK.

**2.7.4.** W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdza, że skarżąca wyczerpała przysługującą jej drogę prawną, a zatem nie występuje w tym przypadku przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

## **2.8. Konstytucyjny punkt odniesienia.**

**2.8.1.** W niniejszej sprawie – w zakresie przyjętym do rozpoznania merytorycznego – skarżąca wzorcem kontroli uczyniła art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W świetle konstytucyjnych oraz ustawowych przesłanek skargi konstytucyjnej, należy rozważyć dopuszczalność badania rozpatrywanej skargi pod kątem powołanego przepisu ustawy zasadniczej.

**2.8.2.** Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 ustawy zasadniczej – niewskazany jako wzorzec w niniejszej sprawie) płynie zaś dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu; innymi słowy, Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej. W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Trybunał Konstytucyjny zwrócił na to uwagę w wyroku z 9 czerwca 1998 r. o sygn. K 28/97 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 50). Ograniczenia te mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji); nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają. Ograniczenia (wskazane w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej), które faktycznie zamykałyby obywatelowi drogę do sądu, należy uznać za niekonstytucyjne (por. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36).

**2.8.3.** W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

### **2.9. Konkluzja.**

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie rozpatrywać będzie problem zgodności:

– art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., rozumianego w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z 2003 r., z art. 45 ust. 1 Konstytucji;

– art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., rozumianego w ten sposób, że nie dotyczy bezczynności organu władzy publicznej odnośnie do rozstrzygnięcia w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z 2003 r., z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

### **3. Ocena konstytucyjności badanych regulacji.**

**3.1.** Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Do parlamentu należy określenie sądu, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw. Ustawa nie musi powierzać kontroli rozstrzygnięć (a także bezczynności) organu administracji publicznej w przedmiocie otwartych konkursów ofert, przeprowadzanych na zasadzie art. 13 ustawy z 2003 r., sądowi administracyjnemu. Ponieważ jednak żaden przepis prawa nie powierza kontroli tych rozstrzygnięć innemu sądowi (art. 199<sup>1</sup> k.p.c. bynajmniej nie stanowi tu generalnej normy kompetencyjnej dla sądów powszechnych), a wyłączenie kognicji sądów administracyjnych wynika nie z literalnego brzmienia punktów 4 i 8 § 2 art. 3 p.p.s.a., ale wyłącznie z przyjętej w orzecznictwie wykładni tych regulacji, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że badane przepisy (a ściślej – ich wykładnia) naruszają konstytucyjny standard wynikający z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej.

**3.2.** Na poparcie powyższego stanowiska należy wskazać, że prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności (por. np. wyroki TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15 oraz 23 maja 2018 r., sygn. SK 15/15, OTK ZU A/2018, poz. 35).

Na gruncie przepisów konstytucyjnych z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.), w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444), w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu wyprowadzano z ich art. 1 i art. 56 ust. 1, tj. z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z przepisu stanowiącego, iż wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy szczególne (zob. np.: orzeczenia pełnego składu TK z 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91, OTK w 1992 r. cz. I, poz. 5 oraz 25 lutego 1992 r., sygn. K 3/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 1, a także orzeczenie TK z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16).

W obowiązującej Konstytucji z 1997 r. prawo do sądu zostało wyrażone *expressis verbis* przez ustrojodawcę w art. 45 ust. 1 oraz w art. 77 ust. 2 (który nie został wskazany jako wzorzec w niniejszej sprawie). Przepisy te stanowią, co następuje:

– art. 45 ust. 1:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”;

– art. 77 ust. 2:

„Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; 6 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 114; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1 oraz 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 149, a także wyrok pełnego składu TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06) na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności:

- po pierwsze – prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- po drugie – prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- po trzecie – prawo do orzeczenia sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd, w rozsądnym terminie;
- po czwarte – prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

Podmiotem konstytucyjnego prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1, jest „każdy”, tzn. każda jednostka, a także osoby prawne prawa prywatnego. Z brzmienia przywołanego przepisu konstytucyjnego wynika, że prawo do sądu obejmuje „sprawy” dotyczące jednostki i innych podmiotów tego prawa.

Zgodnie z dominującym poglądem doktryny do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzyganie sporów prawnych – sporów ze stosunków prawnych (zob. np.: S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 16; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 10, Warszawa 2006, s. 342). Prawo do sądu należy zatem odnieść przede wszystkim do sporów prawnych między osobami fizycznymi lub prawnymi. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego. Dotyczy to w szczególności sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych. Zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje spory ze stosunków cywilnoprawnych i administracyjnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Prawo do sądu przysługuje przy tym niezależnie od tego, czy podmioty toczące spór są powiązane rzeczywiście stosunkiem materialnoprawnym, czy też – wbrew twierdzeniom jednej ze stron sporu – żaden stosunek materialnoprawny w danym przypadku nie istnieje (por. wyroki TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97 oraz 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Co więcej, z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (zob.: orzeczenie pełnego składu TK z 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91, orzeczenie TK z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96 oraz wyroki TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97 i 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, co jednak nie oznacza, że jakiegokolwiek ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki są niedopuszczalne. Ograniczenia mogą bowiem wynikać z innych przepisów ustawy zasadniczej. W szczególnych (wyjątkowych) warunkach może dojść do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa



lub rozwoju jednostki. Konieczność uwzględnienia obu norm konstytucyjnych może przemawiać za wprowadzeniem pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Muszą one spełniać warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mogą one zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą przy tym naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają (por. wyroki TK z 9 czerwca 1998 r. o sygn. K 28/97 oraz 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje zarówno prawo do wymiaru sprawiedliwości, czyli merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw jednostki, jak i prawo do sądowej kontroli aktów, czynności oraz zaniechań władz publicznych, które godzą w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. W tym ostatnim przypadku sąd realizuje czynności z zakresu ochrony prawnej, chroniąc jednostkę przed arbitralnością działań lub zaniechań podmiotu sprawującego władztwo publiczne (por. wyroki TK z: 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12; 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14; 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15 oraz 3 lipca 2019 r., sygn. SK 14/18).

Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu wyznacza ponadto – nie powołany jako wzorzec w niniejszej sprawie – art. 77 ust. 2 Konstytucji. Jego znaczenie polega na wyłączeniu możliwości zamknięcia przez ustawę drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych wolności lub praw. W tym miejscu Trybunał zaznacza, że chodzi tu zarówno o literalne brzmienie przepisu zawierającego taką normę, jak i o normę wypracowaną wskutek utrwalonej wykładni przepisu w orzecznictwie sądowym (por. wyrok TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

Należy zauważyć, że pewne ograniczenia prawa do sądu dopuszczają również wiążące Rzeczpospolitą Polską regulacje prawa międzynarodowego, tj.:

– art. 14 ust. 1 zdanie drugie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 – zał.):

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych”;

– art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja rzymska):

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciw niemu sprawie karnej”.

Zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje sprawy „cywilne” i „karne” w rozumieniu tych aktów prawa międzynarodowego. Poza jego zakresem pozostają natomiast różnego rodzaju sprawy dotyczące praw o typowo publicznoprawnym charakterze. Na gruncie prawnomiędzynarodowym – w porównaniu do przytoczonych regulacji – szersze gwarancje zapewnia Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, załączona do Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569). Zgodnie z jej art. 47:

- każdy, którego prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii Europejskiej zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule (akapit pierwszy);
- każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy (akapit drugi zdanie pierwsze).

**3.3.** Pojęcie „sprawy” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Należy przede wszystkim podkreślić, że jest to pojęcie – co najmniej w pewnej mierze – autonomiczne, którego nie można objaśniać wyłącznie poprzez odniesienia do pojęcia „sprawy” funkcjonującego na tle poszczególnych gałęzi prawa: karnego, cywilnego czy administracyjnego. Wynika to z ogólnej zasady interpretacyjnej, zgodnie z którą normy konstytucyjne muszą być traktowane jako punkt odniesienia dla oceny poszczególnych pojęć ustawowych, a nie odwrotnie. Przyjęcie innego założenia musiałoby np. oznaczać w odniesieniu do analizowanej tu regulacji zawartej w art. 45 ust. 1 Konstytucji, że wąskie ujęcie „sprawy” na tle poszczególnych gałęzi prawa, a więc wąskie ujęcie funkcji wymiaru sprawiedliwości, determinowałoby zakres gwarancji konstytucyjnych i mogłoby skutecznie zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu. Kierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do wymierzania sprawiedliwości, a więc do rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Bez wątplenia do kategorii takich praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego (por. wyroki TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109 oraz 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

O ile w zakresie materialnoprawnym (a więc przy ustalaniu, jakie elementy kształtują sytuację prawną danego podmiotu) konieczne jest odwołanie się do całości systemu prawnego, o tyle gdy chodzi o wymiar formalny prawa do sądu trzeba uznać, że art. 45 ust. 1 Konstytucji ma treść niezależną od tego, w jaki sposób definiowane jest pojęcie sprawy na tle szczegółowych ujęć proceduralnych. Respektując ową autonomiczność pojęcia „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, należy w konsekwencji zauważyć, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (por. wyroki TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99 oraz 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

**3.4.** Odnosząc powyższe ustalenia do analizowanej skargi konstytucyjnej, Trybunał zauważa, że art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. nawiązuje do poprzednio obowiązującego art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368, ze zm.; dalej: ustawa o NSA), który miał następujące brzmienie:

„Sąd orzeka w sprawach skarg na:

(...)

4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa”.

W tym miejscu należy podkreślić, że przytoczona regulacja – w przeciwieństwie do obecnie obowiązującego przepisu – miała dodatkowe kwalifikatory, pozwalające podporządkować akty lub czynności z zakresu administracji, inne niż decyzje lub postanowienia, kognicji sądu administracyjnego. Odnosiła się ona bowiem do „uprawnienia” lub „obowiązku”, a także „przyznania, stwierdzenia albo uznania”, co zawężało zakres rzeczywistej kontroli nad tymi formami działań administracji. W doktrynie wskazuje się, że art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. rozszerzył zakres środków podlegających kognicji sądu (zob. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 31).

*De lege lata* przedmiotem skargi do sądu administracyjnego mogą być akty lub czynności, które:

- po pierwsze – nie mają charakteru decyzji lub postanowienia, gdyż te są zaskarżalne na podstawie art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a.;
- po drugie – są podejmowane w sprawach indywidualnych, gdyż akty o charakterze ogólnym zostały wymienione w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.;
- po trzecie – muszą mieć charakter publicznoprawny;
- po czwarte – dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa.

Powyższe elementy określone są w doktrynie oraz orzecznictwie jako „konstytuujące pojęcie aktu lub czynności z art. 3 § 2 pkt 4” p.p.s.a. (zob. J.P. Tarno, *op.cit.*, s. 31 i 32; wyrok WSA w Olsztynie z 20 września 2006 r., sygn. akt II SA/OI 456/06, CBOSA).

Zasadniczo przyjmuje się, że akt lub czynność z zakresu administracji, które podlegają kontroli sądownoadministracyjnej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., powinny być podejmowane wyłącznie w sprawach indywidualnych; ustawodawca dokonał bowiem ścisłego rozgraniczenia aktów, które mają charakter indywidualny, od tych o generalnym charakterze (zaskarżanych do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 5-7 p.p.s.a.) – (por.: wyrok NSA z 25 stycznia 2006 r., sygn. akt II GSK 346/05, CBOSA; J.P. Tarno, *op.cit.*, s. 32; R. Stankiewicz, *Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej jako przedmiot kontroli sądu administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 11/2010, s. 43 i 44). Odnotować należy jednak stanowisko, wedle którego rzeczony akty lub czynności nie muszą być podejmowane w sytuacjach konkretnych ani w stosunku do konkretnego adresata (por. M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 587 i n.). Możliwe jest bowiem przyjęcie szerszej interpretacji zakresu kognicji sądownictwa administracyjnego w zakresie stosowania art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. przy takim właśnie podejściu do omawianego kryterium, a w konsekwencji uznanie, iż „zbyt wąska” wykładnia wspomnianego przepisu byłaby sprzeczna z wykładnią systemową i ograniczałaby prawo do sądu (por. M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 589).

Dany akt lub czynność powinny dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa. Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, że art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. wymaga ścisłego związku pomiędzy ustaleniem, stwierdzeniem lub potwierdzeniem (oraz ich odmowami) a możliwością realizacji uprawnienia (lub obowiązku) wynikającego z przepisu prawa (zob. m.in. postanowienia NSA z 16 listopada 2006 r., sygn. akt II GSK 193/06, CBOSA oraz 22 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 194/12, CBOSA). Z kolei w doktrynie niektórzy autorzy wskazują, że uprawnienie lub obowiązek, o których mowa w przepisie obejmującym kognicję innych aktów lub czynności z zakresu administracji, może wynikać również pośrednio z przepisu prawa (zob. np.: E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z 14 sierpnia 2002 r.*, sygn. akt II SA/Gd 4182/01, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 10/2003; J. Zimmermann, *Glosa do postanowienia NSA z 24 marca 1998 r.*, sygn. akt II SA 1155/97, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 9/1999).

**3.5.** W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wszczęcie, przeprowadzenie oraz rozstrzygnięcie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, o którym mowa w art. 13 ustawy z 2003 r., niewątpliwie stanowi przejaw władczego działania organów administracji publicznej. Końcowy wynik postępowania konkursowego (tj. wybranie konkretnej oferty, niedokonanie wyboru, unieważnienie konkursu) jednostronnie kształtuje sytuację prawną oferentów. Okoliczność, że samo postępowanie konkursowe jest prowadzone na podstawie przepisów ustawy z 2003 r., a nie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.), nie odbiera aktom wydanym w przedmiocie rozstrzygnięcia konkursu, charakteru rozstrzygnięcia organów administracji publicznej w rozumieniu art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że treść przedmiotowych aktów jest adresowana do oferentów. Akty te wydane w następstwie przeprowadzenia konkursu nie mają charakteru aktów wydawanych w sferze wewnętrznej administracji. Już sama redakcja art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (pojemniejsza od art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA) świadczy o tym, że ustawodawca dążył do objęcia kognicją sądów administracyjnych jak najszerszej kategorii aktów i czynności z zakresu administracji publicznej. Procedura wprowadzona w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. ma na celu ochronę praworządności, a środek prawny w postaci skargi do sądu administracyjnego jest jednym z instrumentów gwarantujących jej ochronę. Rozstrzygnięcia konkursów, o których mowa w art. 13 ustawy z 2003 r., stanowią akty przesądzające w sposób władczy kwestię rozdysponowania środków publicznych na realizację zadań zleconych, a zatem nie są to akty (zdarzenia) prawnie irrelewantne; przeciwnie – dotyczą sfery finansów publicznych (a więc gospodarowania środkami finansowymi, których źródłem są w szczególności podatki i inne daniny publiczne). Po stronie oferentów tworzą zatem prawo do skutecznego domagania się (z prawem do sądu włącznie), by właściwe organy władzy publicznej przeprowadzające postępowanie konkursowe działały zgodnie z prawem.

Trybunał zauważa przy tym, że:

– po pierwsze – dla wykładni art. 184 Konstytucji (zwłaszcza w zestawieniu z art. 45 ust. 1) nie może mieć przesądzającego znaczenia siatka pojęciowa prawa administracyjnego ani ustawowy sposób określenia kompetencji sądów administracyjnych – w szczególności art. 3-5 p.p.s.a., choć przepisy te służą doprecyzowaniu i uszczegółowieniu regulacji konstytucyjnej (por. np. wyroki TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29 oraz 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, a także M. Wiącek, komentarz do art. 184 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1095). Działalnością administracji publicznej w rozumieniu konstytucyjnym jest działalność organów należących do władzy wykonawczej (organów administracji rządowej, państwowej nierządowej i samorządowej), jak i działalność wszelkich podmiotów (zarówno organów władzy oraz innych uprawnionych podmiotów) polegająca na wydawaniu rozstrzygnięć indywidualnych, kształtujących w sposób jednostronny i władczy sytuację prawną jednostek (ich prawa lub obowiązki). Pojęcie „działalność administracji publicznej” obejmuje różne formy sprawowania władzy publicznej, a więc przede wszystkim akty stosowania prawa (w szczególności akty indywidualne i konkretne), akty stanowienia prawa (akty normatywne o randze rozporządzeń, aktów prawa miejscowego czy aktów prawa wewnętrznego), a także inne akty lub czynności, niebędące aktami stosowania ani stanowienia prawa, jeżeli kształtują prawa lub obowiązki jednostek (por.: M. Wiącek, *op.cit.*, s. 1097; wyrok TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15);

– po drugie – w art. 3 § 2 pkt 4 *in principio* p.p.s.a. ustawodawca odwołał się wyraźnie do innych niż określone w art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a. aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; jednocześnie w art. 3 § 2 pkt 4 *in fine* p.p.s.a. wyraźnie wyłączył możliwość wniesienia skargi

w tym trybie na akty lub czynności podjęte tylko „w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (...), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (...), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (...), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw”;

– po trzecie – w nauce prawa administracyjnego materialnego i procesowego nie ma ani jednolitej definicji pojęcia „postępowanie administracyjne”, ani określenia w sposób jednoznaczny zakresu tego postępowania; innymi słowy, pojęcie to używane jest zarówno w szerokim, jak i ścisłym tego słowa znaczeniu. Przez postępowanie administracyjne w znaczeniu szerokim należy rozumieć całokształt przepisów proceduralnych prawa administracyjnego, stosownie do których działają organy administracji; z kolei przez postępowanie administracyjne w znaczeniu wąskim – kompleks przepisów prawnych, regulujących działalność organów administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej (por. K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 132), który jest określanym jako proces administracyjny, procedura administracyjna, prawo formalne, czy postępowanie administracyjne (por. H. Knysiak-Molczyk, *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego? – dwugłos*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górczyńska, Warszawa 2014, s. 33);

– po czwarte – normy prawa administracyjnego tradycyjnie dzieli się na następujące kategorie: normy ustrojowe (zwane też strukturalno-organizacyjnymi), które dotyczą struktury aparatu administracyjnego (por. m.in.: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994, s. 30; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 9; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 37); normy materialne, które są zawarte w przepisach powszechnie obowiązujących i określają prawa i obowiązki ich adresatów – organów administracji publicznej oraz obywateli i innych podmiotów wchodzących w stosunki prawne z organami administracji publicznej – powstające z mocy prawa lub przez konkretyzację normy w postaci wydania aktu administracyjnego (por. m.in.: E. Ochendowski, *op.cit.*, s. 30; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, s. 9; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 37 i 42; Cz. Martysz, [w:] G. Łaszczycyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 4); normy proceduralne (formalne), które regulują postępowanie administracyjne, realizując przez uprawnione do tego organy normy prawa administracyjnego materialnego, oraz dotyczą bezpośrednio „toka działania administracji publicznej”, która przez uprawnione do tego organy realizuje normy prawa administracyjnego materialnego (por. m.in. Cz. Martysz, *op.cit.*, s. 4). Jak wskazuje się w doktrynie, „na prawo administracyjne materialne składają się liczne i niezmiernie zróżnicowane normy prawne zaliczane do odrębnych «podgałęzi prawa», np. prawa budowlanego, geologicznego i górniczego, wodnego, gospodarki nieruchomościami, pomocy społecznej, ochrony i kształtowania środowiska, zgromadzeń publicznych. Liczne akty prawne zaliczane do aktów «z zakresu prawa administracyjnego materialnego» zawierają również normy prawa cywilnego i prawa karnego, co powoduje powstanie gałęzi prawa o charakterze interdyscyplinarnym” (H. Knysiak-Molczyk, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13*, OSP nr 7-8/2014, poz. 69, s. 941; zob. też: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 42; R. Godlewski, H. Kisilowska, *Przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego na przykładzie gospodarki nieruchomościami i prawa budowlanego*, [w:] *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa, S. Prutis, Warszawa 2012, s. 34). Z kolei „normy prawa procesowego mają charakter wtórny w odniesieniu

do norm prawa materialnego, służą bowiem ich realizacji” (H. Knysiak-Molczyk, *op.cit.*, s. 941);

– po piąte – w ustawie z 2003 r. brak jest przepisu wyraźnie wyłączającego wniesienie skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie konkursu ofert;

– po szóste – stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. przedmiotem skargi do sądu administracyjnego może być (alternatywa zwykła „lub” w tym przepisie) zarówno bezczynność organu (niepodjęcie przez organ żadnych czynności w sprawie), przewlekłe prowadzenie postępowania (niedochowywanie przez organ przepisanych terminów do załatwienia sprawy), jak i obie te sytuacje ujmowane łącznie. Podstawę do orzekania w sprawach, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., stanowi z kolei art. 149 p.p.s.a. Wykładnia i zastosowanie art. 149 p.p.s.a. wymaga uwzględnienia celu zmian jakie zostały dokonane ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18), która weszła w życie z dniem 11 kwietnia 2011 r., ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173), która weszła w życie z dniem 17 maja 2011 r., oraz ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 76, poz. 409), która weszła w życie z dniem 12 lipca 2011 r. *Ratio legis* tych zmian było rozszerzenie środków przeciwdziałania bezczynności organu lub przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego oraz naruszaniu przez organ administracji terminów załatwienia spraw, a także umożliwienie efektywnego dochodzenia przez stronę postępowania odszkodowania za poniesioną szkodę od organu administracji z tytułu niewydania orzeczenia lub decyzji z naruszeniem prawa oraz ponoszenia przez funkcjonariuszy publicznych odpowiedzialności majątkowej za zaniechania prowadzące do wyrządzenia szkody na skutek rażącego naruszenia prawa. Wprowadzenie tych zmian pozostaje w ścisłym związku z Konwencją rzymską oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w zakresie przeciwdziałania przewlekłemu prowadzeniu postępowań administracyjnych i rekompensowania szkód wynikających z tego tytułu. Prawidłowa wykładnia art. 149 w związku z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. nie może zostać przeprowadzona w oderwaniu od celów tych zmian (por.: postanowienie NSA z 26 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 1360/12, CBOSA oraz prawomocny wyrok WSA w Łodzi z 26 marca 2015 r., sygn. akt I SAB/Łd 1/15, CBOSA). W konsekwencji art. 149 w związku z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. zawierają normę, według której uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania polega nie tylko na zobowiązaniu organu do wydania aktu (zakończenia odnośnego postępowania) w określonym terminie, ale także na rozstrzygnięciu o tym, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce w sprawie i czy wiązały się z rażącym naruszeniem prawa;

– po siódme – określając kompetencje orzecznicze sądu w sprawach bezczynności i przewlekłości należy mieć na uwadze, że środki stosowane na podstawie art. 149 p.p.s.a. nie mają na celu wyłącznie dyscyplinowania organów administracji, ale mają w szerszym zakresie przeciwdziałać ich opieszałości w prowadzeniu spraw oraz służyć usuwaniu negatywnych skutków wynikających z bezczynności lub przewlekłości postępowań administracyjnych (por. wyroki NSA z: 3 września 2013 r., sygn. akt II OSK 891/13, CBOSA oraz 5 stycznia 2016 r., sygn. akt I OSK 1832/15, CBOSA).

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że postępowanie konkursowe, o którym mowa w art. 13 ustawy z 2003 r., ma charakter „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tym samym interpretacja (wykładnia) art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. wyłączająca kontrolę rozstrzygnięć organów administracji publicznej, wydanych w następstwie przeprowadzenia kon-

kursu, sprawowaną przez niezależny sąd administracyjny, podważa konstytucyjne prawo do sądu. To zaś implikuje niezgodność z rzeczonym prawem takiej interpretacji art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., która wyklucza wniesienie przez oferenta skargi na bezczynność organu, który po ogłoszeniu konkursu zaniechał przepisanych prawem dalszych czynności w tej materii. Podstawowym prawem jednostki jest bowiem możliwość weryfikacji wydanych wobec niej aktów i czynności lub zaniechań organów administracji publicznej (bez względu na ich rodzaj) przez podmiot niezwiązany z nimi strukturalnie (organizacyjnie), którym jest sąd administracyjny.

**3.6.** Podsumowując, Trybunał stwierdza, że:

– art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z 2003 r., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji;

– art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., rozumiany w ten sposób, że nie dotyczy bezczynności organu władzy publicznej odnośnie do rozstrzygnięcia w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z 2003 r., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

**4. Skutek wyroku.**

Skutkiem niniejszego wyroku nie jest utrata mocy obowiązującej art. 3 § 2 pkt 4 i 8 p.p.s.a., a tylko wyeliminowanie znaczeń tych przepisów, które zostały wskazane w sentencji orzeczenia Trybunału jako niekonstytucyjne. Oznacza to, że od rozstrzygnięć organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, a także w razie bezczynności tego organu po ogłoszeniu konkursu, zainteresowanym podmiotom przysługuje stosowna skarga do sądu administracyjnego.

Na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz art. 272 § 1 p.p.s.a. orzeczenie Trybunału stanowi dla zainteresowanych podmiotów (w tym skarżącej) podstawę do wystąpienia ze skargą o wznowienie postępowania przed sądem administracyjnym.

Z powyższych względów orzeczono jak w sentencji.