



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 25 marca 2022 r.

Pozycja 17

POSTANOWIENIE z dnia 11 stycznia 2022 r. Sygn. akt SK 137/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący
Julia Przyłębska
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca
Wojciech Sych
Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 stycznia 2022 r., skargi konstytucyjnej Stowarzyszenia [...] w O. o zbadanie zgodności:

art. 47 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203, ze zm.) w powiązaniu z art. 53 § 2 oraz art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.) z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 7 stycznia 2020 r. (data nadania: 15 stycznia 2020 r.) Stowarzyszenie [...] w O. (dalej: skarżący, stowarzyszenie) wniosło o stwierdzenie niezgodności art. 47 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 1930, ze zm.; dalej: u.f.z.o.) w powiązaniu z art. 53 § 2 oraz art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji. W *petitum* skargi konstytucyjnej podniesiono, że wskazane przepisy są niezgodne z Konstytucją, ponieważ nakazują liczyć bieg trzydziestodniowego terminu do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na czynność organu w przedmiocie ustalenia dotacji oświatowej od dnia przekazania dotacji na rachunek bankowy beneficjenta bez

względu na termin doręczenia beneficjentowi pełnej informacji o sposobie wyliczenia podstawowej kwoty dotacji. Zdaniem skarżącego, prowadzi to do pozbawienia gwarancji zapoznania się ze sposobem wyliczenia dotacji oraz możliwości skutecznego i efektywnego zaskarżenia przedmiotowej czynności do sądu administracyjnego.

1.1. Skargę konstytucyjną wniesiono na tle poniżej opisanego stanu faktycznego:

W 2019 r. właściwy organ (wójt) ustalił wysokość dotacji na rzecz stowarzyszenia jako podmiotu prowadzącego inne formy wychowania przedszkolnego i wpłacił określoną kwotę na konto bankowe skarżącego. Przekazując dotację 18 stycznia 2019 r., nie poinformował skarżącego, w jaki sposób wyliczono wysokość podstawowej kwoty dotacji (jakie koszty uwzględniono przy jej wyliczeniu). 23 stycznia 2019 r. skarżący – w trybie dostępu do informacji publicznej – zwrócił się do właściwego organu z wnioskiem o wskazanie szczegółowego sposobu wyliczenia przekazanej dotacji, następnie 8 lutego 2019 r. uzyskał pierwszą informację. Uznawszy tę informację za niepełną, wystąpił o jej uzupełnienie, następnie 27 lutego 2019 r. otrzymał kolejną odpowiedź.

Po analizie pism otrzymanych od organu dotującego, uznawszy, że wysokość przyznanej dotacji jest zaniżona, 7 marca 2019 r. stowarzyszenie – za pośrednictwem właściwego organu – złożyło skargę do sądu administracyjnego na czynność ustalenia dotacji oświatowej.

Postanowieniem z 25 kwietnia 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. (sygn. akt [...]) odrzucił skargę stowarzyszenia, jako wniesioną po terminie określonym w art. 53 § 2 p.p.s.a. Sąd stwierdził, że termin do wniesienia skargi winien być liczony od dnia dokonania czynności polegającej na ustaleniu kwoty dotacji i jej przekazaniu na rachunek bankowy beneficjenta. Stowarzyszenie wniosło zażalenie na to orzeczenie. Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 14 czerwca 2019 r. (sygn. akt [...]) oddalił zażalenie skarżącego.

1.2. Zdaniem skarżącego, dokonana przez sądy administracyjne wykładnia art. 53 § 2 p.p.s.a. (w związku z innymi przepisami tej ustawy) – zgodnie z którą trzydziestodniowy termin, o którym mowa w tym przepisie, rozpoczyna bieg w dniu przekazania dotacji na rzecz uprawnionego – prowadzi do pozbawienia beneficjenta dotacji oświatowej „gwarancji możliwości wywiedzenia merytorycznej i skutecznej skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego”. Skarżący podkreślił, że tak liczony termin do wniesienia skargi może upłynąć, zanim beneficjent dotacji zapozna się ze szczegółowym sposobem wyliczenia jej wysokości przez właściwy organ, co miało miejsce w jego sprawie.

Skarżący wskazał, że wobec skomplikowanego sposobu ustalenia wysokości podstawowej kwoty dotacji oświatowej, bez posiadania informacji co do przyjętej metodologii wyliczenia, uprawniony podmiot nie jest w stanie zweryfikować zgodności z prawem czynności podejmowanych przez organ dotujący. Tymczasem – zgodnie z art. 57 § 1 p.p.s.a. – skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego powinna w szczególności określać naruszenie prawa lub interesu prawnego. Zdaniem skarżącego, kwestionowana przez niego regulacja powoduje, że skargę na czynność ustalenia przez organ dotacji oświatowej należy wnieść przed zapoznaniem się przez skarżącego z informacją na temat szczegółowego sposobu wyliczenia wysokości dotacji, a zatem bez możliwości odniesienia się do tego sposobu w stawianych zarzutach lub po otrzymaniu takich informacji – wówczas jednak skarżący naraża się na niedochowanie terminu.

Skarżący stwierdził, że unormowanie takie pozbawia beneficjenta dotacji „chcącego zaskarżyć czynność ustalenia wysokości dotacji oświatowej gwarancji zapoznania się ze sposobem wyliczenia tej dotacji bez czego nie jest on w stanie skutecznie zakwestionować tegoż sposobu [wyliczenia] w wywiedzonej skardze”. Wywiódł z tego, że art. 47 u.f.z.o. w związku z art. 53 § 2 oraz art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. naruszają art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji. W ocenie skarżącego, kwestionowane przepisy stwarzają beneficjentowi dotacji

tylko pozornie prawo zainicjowania sądowej kontroli czynności ustalenia dotacji, gdyż prawo to jest iluzoryczne i blankietowe, a nadto różnicują sytuację beneficjentów dotacji w zależności od tego, czy uprawniony otrzyma pełną informację przed upływem trzydziestodniowego terminu liczonego od dnia otrzymania dotacji na konto, czy po jego upływie.

2. 15 grudnia 2020 r. Sejm i Prokurator Generalny zostali powiadomieni o obowiązku, natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich o możliwości przedstawienia stanowiska w sprawie. Do dnia 11 stycznia 2022 r. żaden z tych organów nie przedstawił stanowiska.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. We wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego skardze konstytucyjnej Stowarzyszenie [...] w O. (dalej: skarżący, stowarzyszenie) zakwestionowało przywołane związkowo trzy przepisy, a mianowicie art. 47 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 1930, ze zm.; dalej: u.f.z.o.), art. 53 § 2 oraz art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). W *petitum* skargi skarżący wyjaśnił, że nie kwestionuje tych przepisów w pełnym zakresie ich treści, lecz przedmiotem zaskarżenia czyni wynikający z nich nakaz liczenia biegu trzydziestodniowego terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na czynność organu w przedmiocie ustalenia dotacji oświatowej od dnia przekazania dotacji na rachunek bankowy beneficjenta bez względu na termin doręczenia beneficjentowi pełnej informacji o sposobie wyliczenia podstawowej kwoty dotacji.

Spośród wymienionych przepisów podstawowym z punktu widzenia tak określonego zaskarżenia jest art. 53 § 2 p.p.s.a. (dokładnie jego zdanie pierwsze), który stanowi: „Jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności. Sąd, po wniesieniu skargi, może uznać, że uchybienie tego terminu nastąpiło bez winy skarżącego i rozpoznać skargę”. Wskazane przez skarżącego art. 47 u.f.z.o. oraz art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. mają jedynie charakter związkowy i nie są *per se* przedmiotem postawionych w skardze zarzutów. Stowarzyszenie nie kwestionuje bowiem ani wynikającej z tych przepisów kwalifikacji czynności podejmowanych przez organ dotujący jako czynności z zakresu administracji, ani poddania ich kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne.

Z analizy skargi konstytucyjnej wynika, że – zdaniem skarżącego – termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na czynność ustalenia dotacji oświatowej powinien być liczony od dnia, w którym uprawniony powziął „pełną informację” o sposobie (metodologii) wyliczenia dotacji (skarżący zamiennie wskazuje na sposób wyliczenia podstawowej kwoty dotacji) przez właściwy organ, a nie od dnia podjęcia czynności. Skarżący wywiódł, że zdobycie wiedzy o samej wysokości przyznanej dotacji nie jest wystarczające z punktu widzenia możliwości skutecznego zaskarżenia czynności organu dotującego. Wskazał, że ustalenie wysokości podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli jest skomplikowane i bez wiedzy w zakresie tego, jak została ona wyliczona przez organ dotujący, nie sposób zweryfikować zgodności z prawem podjętej czynności. Podniósł, że beneficjent nie jest w stanie uczynić zadość określonym w art. 57 § 1 p.p.s.a. wymaganiom skargi do sądu administracyjnego, gdyż nie posiadając wystarczającej wiedzy, trudno wskazać, w jaki sposób organ dotujący naruszył prawo lub interes prawny uprawnionego. W ocenie skarżącego, taka regulacja czyni

prawo beneficjenta do zaskarżenia czynności ustalenia dotacji oświatowej iluzorycznym, a przez to jest niezgodna z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji.

2. Trybunał Konstytucyjny – również na tym etapie postępowania – miał obowiązek zbadać, czy skarga konstytucyjna wniesiona przez skarżącego spełnia wszystkie wymagania formalne warunkujące jej merytoryczne rozpoznanie.

Trybunał konsekwentnie przyjmuje bowiem, że na każdym etapie postępowania wszczętego na skutek wniesienia skargi niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania w całości lub w części. Zakończenie etapu wstępnego rozpoznania skargi nie wyklucza dalszej oceny formalnych warunków jej wniesienia na kolejnym etapie postępowania. W szczególności, przekazanie skargi konstytucyjnej do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia.

Skarga konstytucyjna stanowi nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie uwarunkowane zostało spełnieniem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). Zgodnie z treścią art. 79 Konstytucji – skarga konstytucyjna może być wniesiona wyłącznie w sprawie zgodności z Konstytucją „ustawy lub innego aktu normatywnego”, z czego wynika, że jej przedmiotem nie może być akt stosowania prawa. Skarga konstytucyjna w polskim systemie prawnym jest zatem zawsze „skargą na przepis”, a nie na jego konkretne, nawet wadliwe, zastosowanie. Do kompetencji Trybunału nie należy zatem ani sprawowanie kontroli sposobu wykładni obowiązujących przepisów, ani prawidłowości ich stosowania lub niestosowania przez sądy orzekające w indywidualnych sprawach.

Trybunał wielokrotnie wyjaśniał także, że do zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący, który jest zobligowany do prawidłowego oznaczenia w skardze konstytucyjnej przedmiotu kontroli, musi wykazać, że zaskarżone przepisy posiadają taką podwójną kwalifikację, a więc po pierwsze, że były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, oraz po drugie, że to w treści normatywnej tych przepisów tkwi bezpośrednia przyczyna naruszenia określonych w Konstytucji wolności i praw skarżącego (por. art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK). Innymi słowy, istnieje musi ścisły, merytoryczny związek między treścią normatywną zaskarżonej regulacji, treścią wydanego na podstawie tej regulacji ostatecznego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej dotyczącego sfery wolności i praw konstytucyjnych skarżącego oraz podniesionym przez skarżącego w skardze konstytucyjnej naruszeniem wolności lub praw konstytucyjnych.

3. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy skarga konstytucyjna stowarzyszenia spełnia powyższe wymagania dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania.

3.1. W świetle nie tylko użytej w *petitum* skargi konstytucyjnej formuły zaskarżenia, lecz także na podstawie jej uzasadnienia, Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim powziął wątpliwości co do tego, czy kwestionowane przez stowarzyszenie przepisy (wskazane w ujęciu związkowym, o czym wyżej) są rzeczywistym i bezpośrednim źródłem podnoszonego w skardze naruszenia praw konstytucyjnych.

Należy bowiem zauważyć, że formalnie podważając regulację wyznaczającą początek biegu trzydziestodniowego terminu wniesienia skargi na dzień podjęcia czynności przez właściwy organ (w tym przypadku przez organ dotujący), skarżący główną przyczynę uniemożliwiającą skuteczne skorzystanie ze skargi do sądu administracyjnego dostrzega w mechanizmie wysokości ustalania dotacji oświatowej.

Zasady dotowania szkół i placówek publicznych i niepublicznych są określone w art. 9-49 u.f.z.o. Jak objaśniono w literaturze: „Sposób ustalenia wysokości dotacji sprowadza się do następujących czynności: 1) ustalenie podstawy obliczania dotacji na jednego ucznia (wychowanka, słuchacza, uczestnika zajęć) jednostki dotowanej – w art. 15-21, 25, 26, 28-32 [u.f.z.o.] należy znaleźć artykuł i ustęp, w którym wyrażono sposób obliczania podstawy dotacji na jednego ucznia dla jednostki takiej jak dotowana. Po ustaleniu rodzaju podstawy dotacji według właściwego przepisu ustalona zostaje kwota roczna obowiązująca na jednego ucznia jednostki dotowanej; 2) w przypadku niektórych podstaw (ze względu na ich konstrukcję) drugą czynnością, w ramach obliczania wysokości dotacji należnej, jest przemnożenie kwoty stanowiącej podstawę ustawową na jednego ucznia przez współczynnik (mnożnik) zawarty w ustawowej konstrukcji takiej podstawy (np. w przypadku dotacji dla niepublicznego przedszkola z art. 17 ust. 3 [u.f.z.o.] ustaloną kwotę przemnaża się przez przyjęty w JST współczynnik, równy 75% podstawy) bądź też w przypadku szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny i nauki – przemnożenie kwoty stanowiącej podstawę ustawową na jednego ucznia przez wskaźnik zwiększający dla danego typu szkół (art. 25 [u.f.z.o.]); 3) po otrzymaniu kwoty z pkt 1–2, stanowiącej wysokość płatności rocznej na jednego ucznia jednostki dotowanej, dzieli się ją przez 12 miesięcy i kwotę miesięczną przemnaża się przez faktyczną liczbę uczniów (wychowanków, słuchaczy, uczestników zajęć) tej jednostki w skali każdego miesiąca roku kalendarzowego, w wyniku czego po zsumowaniu kwot miesięcznych otrzymuje się kwotę dotacji rocznej należnej dotowanej jednostce” (W. Lachiewicz, A. Pawlikowska, *Dotacje oświatowe*, Warszawa 2021, dostęp: Legalis). W przypadku skarżącego, jako podmiotu niepublicznego prowadzącego punkt przedszkolny, podstawę dotowania określa art. 21 u.f.z.o., a podstawową kwotę dotacji – art. 12 u.f.z.o. Jak wynika z akt sprawy, stowarzyszenie w skardze wniesionej do sądu administracyjnego zarzucało naruszenie art. 21 ust. 3 w związku z art. 9 i art. 12 u.f.z.o., przy czym żadnego z tych przepisów nie uczyniło przedmiotem skargi konstytucyjnej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, analiza skargi konstytucyjnej stowarzyszenia nie prowadziła do jednoznacznych wniosków co do tego, jakie elementy tego mechanizmu skarżący uważa za wadliwe. Skarżący wskazuje z jednej strony skomplikowany sposób określenia podstawowej kwoty dotacji (zob. np. s. 5 i 12 uzasadnienia skargi), z drugiej – brak obowiązku udostępniania beneficjentowi przez organ dotujący informacji o sposobie jej wyliczenia. Niezależnie od niejasności w tym zakresie, Trybunał stwierdził, że i tak skarżący nie uczynił przedmiotem zaskarżenia materialnych unormowań dotyczących tych kwestii, lecz przepis określający termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, czyli art. 53 § 2 p.p.s.a.

Tymczasem art. 53 § 2 p.p.s.a. nie jest bezpośrednią przyczyną – jak twierdzi skarżący – niemożności lub znacznego utrudnienia skutecznego zaskarżenia przez beneficjenta dotacji czynności ustalenia dotacji oświatowej. Treść tego przepisu nie dotyczy bowiem podnoszonych w skardze problemów związanych z określeniem wysokości dotacji oświatowej ani obowiązku informacyjnego (czy jego braku) po stronie organu dotującego. To znaczy, że art. 53 § 2 p.p.s.a., choć był podstawą prawną orzeczeń, w związku z którymi stowarzyszenie wniosło skargę konstytucyjną, to nie determinował treści rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach skarżącego w sposób przez niego określony.

Należało przy tym zauważyć – abstrahując nawet od tego, że art. 9, art. 12 i art. 21 u.f.z.o. nie są przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie – że kwestia dotycząca sposobu

ustalenia wysokości dotacji oświatowej była podstawową kwestią sporną w sprawie skarżącego toczącej się przed sądem administracyjnym. Stowarzyszenie, podnosząc w szczególności w skardze konstytucyjnej argument, że sposób ustalenia wysokości podstawowej kwoty dotacji jest skomplikowany, w istocie podjęło polemikę z postanowieniem WSA w O. z 25 kwietnia 2019 r. (sygn. [...]), w którym sąd stwierdził „(...) strona skarżąca, otrzymując w dniu 18 stycznia 2019 r. kwotę dotacji oświatowej za styczeń 2019 r., powzięła wiedzę, w jakiej wysokości została ustalona stawka dotacji na rok 2019. Znając bowiem kwotę otrzymanej dotacji oraz liczbę dzieci w prowadzonym punkcie przedszkolnym, obliczenie stawki dotacji było prostą, oczywistą czynnością, nie nastrożającą żadnych trudności (...). Pomimo tego, strona skarżąca nie zaskarżyła czynności organu w zakresie ustalenia podstawowej kwoty dotacji oświatowej (...)”. Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że ustalenie podstawowej kwoty dotacji oświatowej dla placówek wychowania przedszkolnego może nastrożać w praktyce pewnych trudności (zob. komentarz do art. 12 [w:] *Finansowanie zadań oświatowych. Komentarz*, red. M. Pilich, Warszawa 2020, dostęp: Lex, por. także postanowienia WSA w Olsztynie: z 25 czerwca 2020 r., sygn. akt I SA/Ol 536/19, Lex nr 3035535 oraz z 16 lipca 2020 r., sygn. akt I SA/Ol 195/20, Lex nr 3039770), jednakże Trybunał nie jest upoważniony do kontroli prawidłowości sposobu wykładni i stosowania przepisów prawa przez sądy. Trybunał nie jest bowiem instancją odwoławczą od orzeczeń sądów ani nie sprawuje nadzoru judykacyjnego nad sądami, a skarga konstytucyjna nie jest kolejnym środkiem zaskarżenia ostatecznych rozstrzygnięć sądowych. Trybunał wielokrotnie wypowiadał się w swoim orzecznictwie na temat niedopuszczalności skargi konstytucyjnej jako skargi na stosowanie prawa, a nie na przepis (zob. spośród ostatnich, postanowienie z 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 80/19, OTK ZU A/2020, poz. 72).

3.2. Trybunał Konstytucyjny rozważył jeszcze inny możliwy sposób rekonstrukcji przedmiotu zaskarżenia. Można by mianowicie przyjąć, że skarżący rzeczywiście kwestionuje art. 53 § 2 p.p.s.a. (przywołany związkowo ze wskazywanymi wcześniej przepisami) w zakresie, w jakim stanowi, że skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o podjęciu czynności, o których mowa w art. 47 u.f.z.o.

Nawet jednak przy takiej rekonstrukcji, należało dojść do wniosku, że zarzuty postawione w skardze w istocie dotyczą nie treści normatywnej wywiedzionej z art. 53 § 2 p.p.s.a., lecz sposobu, w jaki sądy orzekające zastosowały kwestionowaną regulację prawną w okolicznościach konkretnej sprawy. Skarżący podniósł nawet wprost, że to dokonana przez sądy administracyjne wykładnia art. 53 § 2 p.p.s.a. doprowadziła do pozbawienia go możliwości skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Jak wynika zwłaszcza z uzasadnienia skargi konstytucyjnej, po pierwsze skarżący zdaje się uważać, że ze względu na kształt mechanizmu ustalania i przekazywania dotacji oświatowej sądy powinny inaczej kwalifikować początek biegu terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Tymczasem brzmienie art. 53 § 2 p.p.s.a. w tym zakresie jest jednoznaczne, a swą tezę – jak wykazano we wcześniejszym punkcie – skarżący wspiera argumentacją dotyczącą mechanizmu dotacyjnego, a nie argumentacją, którą można by zakwalifikować jako uzasadnienie zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją. NSA w wydanym w sprawie skarżącego postanowieniu z 14 czerwca 2019 r. (sygn. akt [...]) stwierdził: „Błędnie (...) strona skarżąca wskazuje jako początek biegu terminu dzień, w którym dowiedziała się o tym, że sposób wyliczenia dotacji jest – jej zdaniem – niezgodny z prawem. (...) przepis art. 53 § 2 p.p.s.a. wiąże rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi z uzyskaniem wiedzy o podjęciu kwestionowanej czynności, a nie z uzyskaniem wiedzy, że czynność ta mogła zostać podjęta z naruszeniem przepisów prawa”.

Po drugie, skarżący doprecyzowuje, że jego zdaniem, bieg terminu do wniesienia skargi powinien być liczony z uwzględnieniem „terminu doręczenia beneficjentowi pełnej

informacji o sposobie wyliczenia podstawowej kwoty dotacji”. Jak wynika ze skargi konstytucyjnej, skarżący uzyskał informację od organu dotującego – jego zdaniem wystarczającą do zaskarżenia czynności ustalenia dotacji oświatowej – dopiero w trybie dostępu do informacji publicznej, jednak zbyt późno, by dochować terminu, o którym mowa w art. 53 § 2 p.p.s.a. Zwracając uwagę na ten kontekst systemowy, skarżący nie przedstawia jednak argumentacji, która miałaby świadczyć o tym, że uzyskanie informacji od organu dotującego jest warunkiem *sine qua non* możliwości zaskarżenia czynności ustalenia wysokości dotacji oświatowej. W tym zakresie należało wziąć pod uwagę, że sądy orzekające w sprawie leżącej u podstaw dokonały kwalifikacji tej okoliczności jako mogącej mieć wpływ na bieg terminu do wniesienia skargi na czynność ustalenia dotacji oświatowej. Wojewódzki sąd administracyjny w przywołanym wcześniej postanowieniu z 25 kwietnia 2019 r. stwierdził, że „pisma kierowane do adresatów dotacji w trybie informacji publicznej mają charakter wtórny, następczy wobec czynności polegającej na ustaleniu kwoty dotacji i jej przekazaniu na rachunek bankowy beneficjenta”, jednocześnie nie znajdując podstaw do uznania, że uchybienie terminowi nastąpiło bez winy strony. NSA podtrzymał stanowisko, że w sprawie stowarzyszenia nie zaistniał wyjątek, o którym mowa w zdaniu drugim art. 53 § 2 p.p.s.a. Zestawiwszy treść tych rozstrzygnięć z uzasadnieniem skargi, należało dojść do wniosku, że skarżący bądź próbuje podważyć przyjęty przez sądy rezultat interpretacyjny art. 53 § 2 p.p.s.a., bądź uważa, że okoliczności wniesienia przez niego po terminie skargi na czynność ustalenia dotacji oświatowej powinny być inaczej zakwalifikowane. Wynika z tego, że skarżący w istocie kwestionuje nie akt normatywny, lecz akt stosowania prawa.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyjaśniono, że ażeby ochrona konstytucyjna, której podmioty mogą dochodzić w trybie skargi konstytucyjnej określonym w art. 79 ust. 1 Konstytucji, była realna i efektywna, skarżący muszą mieć możliwość zakwestionowania nie tylko norm prawnych ustalonych na podstawie samego literalnego brzmienia przepisów, ale także norm prawnych, które zostały z tych przepisów wywiedzione w drodze wykładni i stosowania prawa przez sądy. Jednakże, jak również wynika z konsekwentnego orzecznictwa Trybunału, kontrola w tym drugim wypadku jest dopuszczalna dopiero wówczas, gdy w drodze orzecznictwa sądowego, popartego wypowiedziami orzeczniczymi Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, dojdzie do utrwalenia się jednolitej wykładni treści normatywnej określonego przepisu. W świetle art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK skarżący powinien wykazać, że w orzecznictwie sądów doszło do utrwalenia się takiej jednolitej wykładni. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżący w niniejszej sprawie nie wykazał, że przedmiotem sformułowanych przez niego zarzutów jest norma prawna odtworzona z przepisu podstawowego oraz przepisów związkowych wskazanych w *petitum* skargi w trwałym i jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych.

3.3. Konkludując, Trybunał stwierdził, że:

– po pierwsze, między treścią zaskarżonego art. 53 § 2 p.p.s.a. (przywołanym przez stowarzyszenie związkowo z art. 47 u.f.z.o. i art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.) a sformułowanymi w skardze zarzutami naruszenia praw konstytucyjnych nie zachodzi relacja wymagana przez art. 79 Konstytucji, oraz

– po drugie, skarga konstytucyjna stowarzyszenia nie dotyczy w istocie treści normatywnej zaskarżonej regulacji, lecz przedmiotem postawionych w niej zarzutów jest sposób wykładni i stosowania przepisów prawa przyjęty przez orzekające w sprawie sądy administracyjne.

To znaczy, że skarga konstytucyjna stowarzyszenia nie spełnia – wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK – wymagań jej dopuszczalności, co skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Michała Warcińskiego
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 11 stycznia 2022 r., sygn. akt SK 137/20

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2022 r., w sprawie o sygn. akt SK 137/20.

I. Trybunał Konstytucyjny zasadnie umorzył postępowanie w niniejszej sprawie, niemniej za przyczynę takiego orzeczenia uznał to, że rozpatrywana skarga konstytucyjna była skargą na stosowanie prawa. Zdaniem Trybunału, strona skarżąca żąda od Trybunału ochrony właściwej sądowemu postępowaniu instancyjnemu, a nie kontroli hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Zarzuty skargi skierowane są wobec ostatecznego orzeczenia w sprawie, które miało naruszyć wolności i prawa strony skarżącej (aktu stosowania prawa), a nie wobec wskazanego w *petitum* skargi przedmiotu kontroli zgodności z Konstytucją.

Z uzasadnienia postanowienia można wysnuć wniosek, że rozpatrywana skarga jest skargą na stosowanie prawa także z innego powodu. Według Trybunału, skarżący nie wykazał, że treść (znaczenie) wskazanego przez niego przedmiotu kontroli jest utrwalona w orzecznictwie, w szczególności Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. „W świetle art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK skarżący powinien wykazać, że w orzecznictwie sądów doszło do utrwalenia się takiej jednolitej wykładni. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżący w niniejszej sprawie nie wykazał, że przedmiotem sformułowanych przez niego zarzutów jest norma prawna odtworzona z przepisu podstawowego oraz przepisów związkowych wskazanych w *petitum* skargi w trwałym i jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych”.

II. Pierwsza opinia wyrażona przez Trybunał budzi zastrzeżenia ze względu na swoją ogólnikowość – akty stosowania prawa mają bowiem różne postaci; z drugą – nie sposób się zgodzić z powodów natury zasadniczej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywał, że nie jest uprawniony do kontroli aktów stosowania prawa. Skarga konstytucyjna musi dotyczyć prawnej podstawy rozstrzygnięcia, które prowadziło do naruszenia prawa podmiotowego podlegającego ochronie konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 12 lutego 2015 r., sygn. SK 70/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 14; 27 października 2015 r., sygn. SK 9/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 151). Proces stosowania prawa jest jednak wieloetapowy. Składają się nań czynności polegające na ustaleniu stanu faktycznego, wyborze przepisów, wykładni obowiązujących przepisów prawnych w celu ustalenia normy prawnej, subsumcji oraz ostatecznie wydania orzeczenia sądowego lub podjęcia decyzji. Pojęcie skargi na stosowanie prawa występowało w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału także w różnych znaczeniach: po pierwsze, jeżeli skarżący w uzasadnieniu podnosił zarzuty nie wobec przepisu, ale wobec wykładni zastosowanej przez organ wydający ostateczne orzeczenie, o którym stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji; po drugie, jeżeli w tym ostatecznym orzeczeniu przyjęto jedną z kilku równoważnych wykładni funkcjonujących w orzecznictwie, a możliwe było zastosowanie takiej, która jest

zgodna z Konstytucją; po trzecie, jeżeli ostateczne orzeczenie oparte było na wykładni odosobnionej, która nie znajdowała się w głównym nurcie interpretacyjnym orzecznictwa. Wymienione wypadki pozwalały na umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w sprawie.

Jednakże, po pierwsze, wykładnia jako proces prowadzący do odkrycia znaczenia przepisu lub wynik tego procesu mają ścisły, konieczny związek z przepisem. Jeżeli w postępowaniu przed Trybunałem zarzuca się określonej wykładni niezgodność z Konstytucją (co bywa nazywane zarzutem wobec normy, a nie przepisu), to w istocie chodzi o zarzut skierowany wobec przepisu, którego potencjał znaczeniowy pozwala na oznaczoną interpretację.

Po drugie, organy stosujące prawo, w najkorzystniejszym dla zainteresowanych wypadku, zachowując zasadę równości w prawie, wypracowują jedną (dominującą) wykładnię; bywa jednak, że funkcjonuje w judykaturze kilka równoważnych (ilościowo, jakościowo) linii orzeczniczych. Przepisy miewają bowiem, ze względu na syntetyczność legislacyjnego ujęcia, duży potencjał interpretacyjny, co znaczy, że mogą dać, z wykorzystaniem różnych metod oraz reguł preferencji wykładni, wiele odmiennych, choć często równoważnych, nie tylko z punktu widzenia poprawności teoretycznej, konstrukcyjnej, prakseologicznej, ale także aksjologicznej, wyników. Skarżący nie może ponosić uszczerbku w sferze ochrony prawnej wskutek zastosowania przez sąd w ostatecznym orzeczeniu jednej z funkcjonujących wykładni, która nie odpowiada Konstytucji. Stwierdzenie, że sąd mógł zastosować wykładnię prokonstytucyjną, może skarżącemu dać satysfakcję w sferze symboliki, ale nie realną ochronę wolności i praw konstytucyjnych, jaką przewiduje art. 79 ust. 1 Konstytucji. Umorzenie postępowania z powodu niejednorodności orzecznictwa albo możliwości prokonstytucyjnej wykładni zaskarżonego przepisu czyniłoby skargę konstytucyjną w znacznym zakresie instytucją dysfunkcjonalną i pozbawioną znaczenia dla uprawnionych. Skarga konstytucyjna z założenia ma być natomiast instytucją gwarantującą wymierną ochronę wolności i praw konstytucyjnych.

Po trzecie, taka sama konstatacja musi się nasuwać co do skarg konstytucyjnych, w których zarzuca się niezgodność z Konstytucją przepisu w ujęciu odosobnionym, jednostkowym, dotychczas niewystępującym w orzecznictwie. Jeżeli bowiem zastosowany przez sąd przepis pozwolił mu na oznaczoną, choćby oryginalną i nieznaną wcześniej w orzecznictwie wykładnię, to znaczy, że przepis ten zawierał w sobie potencjał znaczeniowy, który pozwolił na taką właśnie interpretację i w takim ujęciu powinien być oceniany przez Trybunał. Wykładnia przepisu, nawet powszechnie akceptowana i jednolita, w zasadzie nigdy nie jest jedyną możliwą. Syntetyczna redakcja przepisów prawa daje interpretatorowi często znaczną swobodę określania ich znaczenia (por. wyroki TK z: 22 maja 2019 r. sygn. SK 22/16, OTK ZU A/2019, poz. 48; 25 września 2019 r. sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53). Odмова przyznania ochrony konstytucyjnych wolności i praw w trybie skargi konstytucyjnej, w której zarzuca się niezgodność z Konstytucją określonego rozumienia przepisu zastosowanego w ostatecznym orzeczeniu sądowym, w sposób nieuprawniony prowadziłyby do zamknięcia drogi ochrony konstytucyjnej jednostek. Kwestionowanie w skardze konstytucyjnej błędnej, odosobnionej i nieznajdującej uzasadnienia w nauce prawa wykładni obowiązujących przepisów prawnych nie jest niedopuszczalną skargą na stosowanie prawa. W sytuacji tej Trybunał Konstytucyjny 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. Instytucja skargi konstytucyjnej jest bowiem immanentnie związana z określonym stanem faktycznym i ostatecznym orzeczeniem, rozstrzygającym konkretną sprawę skarżącego. O ile zatem podczas oceny przepisu w kontroli abstrakcyjnej Trybunał bierze pod uwagę przepis według utrwalonej wykładni organów

stosujących ten przepis (por. wyrok z 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47; wyrok z 27 września 2012 r., sygn. SK 4/11, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97; postanowienie z 24 września 2015 r., sygn. Ts 212/15, OTK ZU nr 5/B/2015, poz. 560), o tyle w kontroli skargowej Trybunał może ocenić przepis w rozumieniu nawet jednostkowym, nie-powtarzalnym, jednakże mieszczącym się w granicach dopuszczalnej wykładni.

Zważywszy na treść i funkcję art. 79 ust. 1 Konstytucji, można zatem uznać, że dopuszczalna jest skarga konstytucyjna, w której zarzuty kieruje się choćby wprost wobec zastosowanej wykładni zaskarżonego przedmiotu kontroli, a także wobec zarówno jednej z kilku równorzędnych, jak i odosobnionej interpretacji przepisu. Taka skarga jest bowiem w istocie skargą na przepis w określonym, zarzucanym znaczeniu.

W kompetencjach Trybunału jest jednak ocena, czy określona wykładnia przepisu jest nią w istocie, czy też przepis stanowił dla organu stosującego prawo tylko formalną podstawę rozstrzygnięcia, której powołania wymagają przepisy prawa procesowego. Nie zawsze bowiem „wykładnia” ma jakikolwiek związek znaczeniowy z interpretowanym przepisem, lecz bywa, że stanowi w istocie dzieło prawotwórstwa sądowego (ocena tego zjawiska nie ma znaczenia dla niniejszego wywodu). Związek znaczeniowy nie musi opierać się na wykładni językowej; może także wynikać z zastosowania metody historycznej, systemowej czy funkcjonalnej. Granice w tym względzie są daleko posunięte, niemniej istnieją. Podlegający kontroli zgodności z Konstytucją przepis nie może być jedynie formalną (procesową) podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia, które w istocie oparte jest na regule niemającej żadnego znaczeniowego związku z przepisem. Trybunał może zatem uznać, że reguła, która była podstawą rozstrzygnięcia, o którym stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie wynika z zaskarżonego przepisu, ale jest efektem prawotwórczej działalności sądu, i w tym zakresie umorzyć postępowanie. W takim wypadku trudno stawiać zarzut niezgodności z Konstytucją przepisu, który nie był źródłem zastosowanej normy, lecz jedynie stanowił formalną podstawę ostatecznego orzeczenia.

Należy jednak podkreślić, że skarga konstytucyjna nie jest ani wprost, ani pośrednio nadzwyczajnym środkiem kontroli ostatecznych orzeczeń sądowych czy ostatecznych rozstrzygnięć organów administracji publicznej (por. postanowienie TK z 16 grudnia 2016 r., sygn. SK 21/16, OTK ZU A/2016, poz. 97). Przedmiotem zaskarżenia może być, po pierwsze – wyłącznie akt normatywny, po drugie – akt normatywny, na podstawie którego zapadło ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego. Warunkiem koniecznym dopuszczenia do merytorycznego rozpoznawania skargi konstytucyjnej jest zatem wykazanie przez skarżącego, że ostateczne rozstrzygnięcie, o którym stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, jest oparte bezpośrednio na przepisie w rozumieniu określonym przez sąd.

Wymagany poziom staranności rekonstrukcji wykładni, którą miał według skarżącego zastosować sąd w ostatecznym rozstrzygnięciu, zależy od tego, czy zastosowana wykładnia jest wykładnią utrwaloną i powszechnie stosowaną w judykaturze, czy też ma charakter odosobniony, jednostkowy. O ile w pierwszym wypadku wystarczy wykazanie istnienia określonego nurtu orzeczniczego oraz tego, że ostateczne rozstrzygnięcie wpisuje się w ten nurt, o tyle w drugim wypadku konieczne jest pełne, rzetelne i niebudzące najmniejszych wątpliwości wykazanie przez skarżącego, że sąd w swoim orzeczeniu przyjął określoną zarzucaną interpretację, odbiegającą od głównego nurtu orzeczniczego. W praktyce podstawą rozstrzygnięcia nie jest bowiem jeden przepis, ale zastosowanych jest co najmniej kilka, których znaczenie stanowi normę – podstawę orzeczenia. Treść takiej normy nie musi być także zdeteminowana określoną wykładnią tylko jednego, spośród kilku, przepisu. Teoretycznie nie jest wyłączone, aby podobną, a nawet identyczną, normę można było uzyskać, stosując określoną wykładnię innego przepisu, który był podstawą, wraz z innymi przepisami, zastosowanej w sprawie normy. Każda zatem wątpliwość co do tego, czy sąd zastosował zarzucaną w skardze odosobnioną interpretację określonego przepisu, powoduje brak możliwości określenia

przedmiotu kontroli. W takim wypadku postępowanie przed Trybunałem podlega umorzeniu.

Niezależnie od powyższego, między zaskarżonym przepisem w określonej interpretacji a ostatecznym rozstrzygnięciem musi istnieć konieczny związek. Na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania, że wskazany w skardze przepis, w zarzucanej interpretacji, był bezpośrednią podstawą rozstrzygnięcia, o której stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji. W przeciwnym wypadku postępowanie przed Trybunałem podlega umorzeniu ze względu na brak dostatecznego określenia przedmiotu kontroli.

III. Powyższych wymagań rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełniła. Skarżący, stawiając zarzuty określonej wykładni przepisu, a więc przedmiotowi kontroli w interpretacji określonej w ostatecznym orzeczeniu (art. 79 ust. 1 Konstytucji), nie wykazał w sposób niewątpliwy, że przedmiot ten był bezpośrednią podstawą tego orzeczenia; nie wykazał także koniecznego związku między tak ujętym przedmiotem a orzeczeniem. To z tego powodu wydanie wyroku w sprawie było niedopuszczalne, dlatego postępowanie w niej należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).