

BL.SPKO.112.11.2021

**INFORMACJA PRAWNA  
O WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO  
Z DNIA 15 GRUDNIA 2020 R. (SYGN. AKT SK 12/20)  
DOTYCZĄCYM USTAWY – PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI  
ADMINISTRACYJNYMI**

**I. Metryka orzeczenia**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2020r. (sygn. akt SK 12/20) dotyczy art. 3 § 2 pkt 4 i 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Jego sentencja została ogłoszona w Dz. U. 21 grudnia 2021 r. pod [poz. 2299](#), a pełna treść wraz z uzasadnieniem ukazała się w OTK ZU A/2021 pod [poz. 2](#).

**II. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego**

**1. Treść sentencji**

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji są:

- 1) 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.; dalej: u.d.p.p.w.);

2) 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 u.d.p.p.w.

## **2. Stan faktyczny i prawny**

**1)** Organ (prezydent miasta) ogłosił otwarty konkurs na powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia na terenie miasta punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, jako zadania publicznego zleconego przez administrację rządową w ramach dotacji ze środków publicznych. Choć fundacja (skarżąca w sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym) złożyła ofertę konkursową, organ nie rozstrzygnął konkursu, nie dokonał też żadnej innej czynności kończącej procedurę konkursową; skarga na bezczynność organu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego została odrzucona, a skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego – oddalona. W ocenie sądów administracyjnych, żądanie fundacji nie miało charakteru administracyjnoprawnego, a sprawa nie podlegała kontroli sądowoadministracyjnej.

**2)** Przepisy, o których orzekł Trybunał Konstytucyjny stanowią odpowiednio:

a) art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. – że „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na (...) 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 Kodeksie postępowania administracyjnego], postępowań określonych w działach IV, V i VI [Ordynacji podatkowej], 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”.

b) art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. – że „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na (...) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a”.

## **3. Wzorzec konstytucyjny i argumentacja Trybunału Konstytucyjnego**

Wzorcem kontroli był w sprawie art. 45 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika wola ustrojodawcy objęcia prawem do sądu możliwie najszerszego zakresu spraw (gdy równocześnie z art. 2 Konstytucji – zasady demokratycznego państwa prawnego – wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności, a Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej. W razie kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną może wprawdzie dojść do wprowadzenia ograniczeń prawa do sądu, dopuszczalnych

jednak tylko w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie konkurującej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Prawo do sądu nakłada na ustawodawcę obowiązek ustanowienia regulacji zapewniających rozpatrzenie – na żądanie zainteresowanego – sprawy przez sąd. Do parlamentu należy jednak określenie sądu, który uważa za najwłaściwszy do rozpoznawania danego rodzaju spraw.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ustawa nie musi powierzać sądom administracyjnym kontroli rozstrzygnięć (ani bezczynności) organów administracji publicznej w przedmiocie otwartych konkursów ofert, przeprowadzanych na podstawie u.d.p.p.w. Żaden jednak przepis prawa nie powierza kontroli tych rozstrzygnięć innemu sądowi (art. 199<sup>1</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm., nie stanowi tu generalnej normy kompetencyjnej dla sądów powszechnych), a zarazem wyłączenie kognicji sądów administracyjnych wynika nie z literalnego brzmienia punktów 4 i 8 art. 3 § 2 p.p.s.a., ale wyłącznie z ich sądowej wykładni. Stan ten narusza konstytucyjny standard wynikający z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że *de lege lata* przedmiotem skargi do sądu administracyjnego mogą być akty lub czynności, które: nie mają charakteru decyzji lub postanowienia (te są zaskarżalne na podstawie art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a.), są podejmowane w sprawach indywidualnych (akty o charakterze ogólnym zostały wymienione w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.), mają charakter publicznoprawny i dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa. Te właśnie elementy konstituują pojęcie aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wszczęcie, przeprowadzenie oraz rozstrzygnięcie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego w trybie u.d.p.p.w. stanowi przejaw władczego działania organów administracji publicznej, a końcowy wynik postępowania konkursowego (wybór konkretnej oferty, niedokonanie wyboru, unieważnienie konkursu) jednostronnie kształtuje sytuację prawną oferentów. Okoliczność, że postępowanie konkursowe jest prowadzone na podstawie przepisów u.d.p.p.w. a nie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735), nie odbiera aktom wydanym w przedmiocie rozstrzygnięcia konkursu, charakteru „rozstrzygnięcia organów administracji publicznej”. Ich treść jest adresowana do oferentów i nie mają one charakteru aktów wewnętrznych administracji. Sama redakcja art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. świadczy o dążeniu ustawodawcy do objęcia kognicją sądów administracyjnych jak najszerszej kategorii aktów i czynności z zakresu administracji publicznej, bo procedura sądownoadministracyjna ma na celu ochronę praworządności, a skarga do sądu administracyjnego jest jednym z instrumentów gwarantujących jej ochronę. Rozstrzygnięcia konkursów są aktami władczo przesądzającymi o rozdysponowaniu środków publicznych na realizację zadań zleconych. Nie są więc prawnie irrelevantne

lecz dotyczą gospodarowania środkami finansowymi, których źródłem są w szczególności podatki i inne daniny publiczne. Zarazem tworzą one – po stronie oferentów – prawo do skutecznego domagania się (z prawem do sądu włącznie), by działania właściwych organów władzy publicznej były zgodne z prawem.

Po dokonaniu wnikliwej analizy rozlicznych zagadnień z zakresu teorii administracji i postępowania sądowoadministracyjnego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że postępowanie konkursowe, o którym mowa w u.d.p.p.w., ma charakter „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dlatego istniejąca sądowa wykładnia art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., wyłączająca sądową kontrolę rozstrzygnięć organów administracji publicznej, wydanych w następstwie przeprowadzenia konkursu, podważa konstytucyjne prawo do sądu. To zaś implikuje niezgodność z tymże prawem również wykładni art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., wykluczającej wniesienie przez oferenta skargi na bezczynność organu, który – po ogłoszeniu konkursu – zaniechał dokonania dalszych przepisanych prawem czynności.

#### **4. Problem konstytucyjny**

Problemem konstytucyjnym w sprawie była niemożność poddania kontroli sądowoadministracyjnej braku rozstrzygnięcia przez organ władzy publicznej otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego.

### **III. Termin wykonania orzeczenia**

Wyrok wszedł w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, tj. 21 grudnia 2020 r. Gdyby zatem niezbędne było jego wykonanie – należałoby niezwłocznie przystąpić do prac legislacyjnych.

### **IV. Wskazówki dla ustawodawcy wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu (postulaty *de lege ferenda*)**

W części motywacyjnej wyroku Trybunał nie sformułował postulatów pod adresem ustawodawcy.

### **V. Informacja o wykonaniu orzeczenia przez inny podmiot**

Jak dotąd żaden z podmiotów wyposażonych w inicjatywę ustawodawczą nie wystąpił z projektem, którego celem byłoby wykonanie omawianego wyroku.

### **VI. Wykonanie orzeczenia**

Wykonanie wyroku przez ustawodawcę nie jest konieczne. Dokonana przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia dwóch przepisów p.p.s.a. „przełamuje” ich dotychczasową – niekorzystną dla oferentów – wykładnię sądowoadministracyjną.

Trybunał Konstytucyjny wprost stwierdził, że skutkiem wyroku nie jest utrata mocy obowiązującej art. 3 § 2 pkt 4 i 8 p.p.s.a., a tylko wyeliminowanie znaczeń przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Tym samym, od dnia wejścia w życie wyroku, „od rozstrzygnięcia 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”. Zarazem – na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz art. 272 § 1 p.p.s.a. – orzeczenie Trybunału stanowi dla zainteresowanych podmiotów, podstawę do wystąpienia ze skargą o wznowienie postępowania przed sądem administracyjnym.

Sporządził:  
Michał Pruszyński  
Główny ekspert  
[Michal.Pruszynski@senat.gov.pl](mailto:Michal.Pruszynski@senat.gov.pl)  
tel. 22 694 95 57

Z poważaniem  
Roman Kapeliński  
dyrektor  
/podpisano elektronicznie/