

Wrocław, 01.06.2017 r.

Trybunał Konstytucyjny  
Warszawa

**Ts 81/17**

Skarżący: F  
zastępowana przez pełnomocnika r.pr. Jacka Bąbkę

Stosownie do zarządzenia sędziego z dnia 22.05.2017 r. uzupełniam skargę konstytucyjną przez:

- 1) wykazanie, że art. 3 § 2 pkt 6) ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (upsa) był podstawą ostatecznego orzeczenia:

Uchwała zarządu powiatu ( ) jest **aktem** organów jednostek samorządu terytorialnego (samorządu powiatowego) . Pojęcie **akt** występuje w art. 3 § 2 pkt 4) upsa, ale także w pkt 6). Jednakże do działań **organów samorządu terytorialnego** ze względu na ich konstytucyjne wyodrębnienie i samodzielność (art. 163 i art. 165 ust. 2 Konstytucji) i ich szczególną pozycję ustrojową należy w pierwszym rzędzie odnieść pkt 5)-7). Nie ma wątpliwości co do tego, że uchwała z .12.2015 r. nie jest aktem prawa miejscowego określonym w pkt 5) art. 3 § 2 upsa, ale jest tym „innym niż określone w pkt 5”, o którym mowa właśnie w art. 3 § 2 pkt 6) upsa. Przepis pkt 6) także zawiera językowo tożsame pojęcie „w sprawach z zakresu administracji publicznej”, podobnie jak pkt 4). Wykluczenie sprawy z kategorii „z zakresu administracji publicznej” oznaczało negatywne zastosowanie także art. 3 § 2 pkt 6) upsa, a nie tylko pkt 4).

- 2) Zakwestionowane przepisy operują jednobrzmiącym gramatycznie pojęciem „sprawy z zakresu **administracji publicznej**” , a przedmiotem skargi konstytucyjnej jest norma prawna dekodowana na gruncie tych przepisów przez sądownictwo administracyjne przyjmująca za wyznacznik tego pojęcia wyłącznie „władztwo, przymus” . Pojęcie to determinuje bezpośrednio zakres prawa do sądu (kognicję sądów administracyjnych) gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji np. w zakresie ochrony równego traktowania skarżącej przez władze publiczne i niedyskryminacji czy wykluczenia z prawa partycypacji społecznej w realizacji zadań publicznych w państwie opartym na koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. Występujący samodzielnie wyróżnik władztwa administracyjnego wyklucza kontrolę sądową administracji publicznej podmiotów kwalifikowanych jako podmioty administracji publicznej, którym nie można byłoby przypisać cechy władczości. Zawężenie to jest niekonstytucyjne bo nie uwzględnia konstytucyjnego ładu przyjmującego, że działania administracji publicznej współcześnie obejmują szeroki zakres usług

publicznych, do których należy poradnictwo prawne jako uzasadniona potrzeba państwa (w rozumieniu art. 166 ust. 2 Konstytucji). To zawężające ujęcie administracji policyjnej abstrahuje od konstytucyjnego modelu działania administracji publicznej obejmującego także tzw. „administrację świadczącą”, którego cechą jest pomocniczość, decentralizacja, partycypacja społeczna w społeczeństwie obywatelskim w realizacji zadań publicznych. Zawężenie zakresu administracji publicznej w ujęciu podmiotowym (podmiot nieposiadający, choćby tylko w minimalnym zakresie, kompetencji władczych nie może być traktowany jako podmiot wykonujący administrację publiczną) sprzęga się z wyjęciem spod kontroli sądownoadministracyjnej czegoś co orzecznictwo NSA nazwało „prywatyzacją” zadań publicznych przez organy administracji publicznej.

Sprawa rozstrzygnięcia przez zarząd powiatu otwartego konkursu ofert (wybór organizacji pozarządowej, której zostanie powierzona zadanie publiczne poradnictwa prawnego) nie jest oczywiście naznaczona stygmatem władztwa i przymusu administracyjnego, ale jest sprawą z zakresu administracji publicznej z innych względów. Współcześnie rola administracji w kontekście realizacji funkcji państwa postrzegana jest szerzej. Oprócz sfery działalności państwa reglamentacyjno-porządkowej (policyjnej) wymienia się także zaspokajanie podstawowych potrzeb w skali masowej i aktywizowanie ludności w realizacji zadań państwa (tak J.Szreniawski, Wstęp do prawa administracyjnego, Lublin 1992, s.22-23). Nie da się zaprzeczać w XXI wieku rozwoju ludzkości nowej ery pojęciu „administracji świadczącej”, przeciwstawianej administracji reglamentacyjno-władczej, rozumianej jako działalność polegająca na organizowaniu usług, które mają służyć zaspokajaniu różnego rodzaju potrzeb społeczeństwa. Nieodpłatne poradnictwo prawne i edukacja prawna wynika z jednej strony z uzasadnionych potrzeb państwa, ale z drugiej strony wynika z niezaspokojonych potrzeb zbiorowych i indywidualnych obywateli – jest działaniem administracji publicznej w sferze administracji świadczącej. Złożoność zjawiska administracji nie może prowadzić do uproszczenia pojęcia „z zakresu administracji publicznej”. Jeśli przyjąć za podstawowy wyznacznik zakresu tego pojęcia normatywnie określone zadania administracji publicznej, a nie wyłącznie władcze formy działania administracji, do czego uprawniają konstytucyjne podstawy (zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej, uzasadnione potrzeby państwa, zadania publiczne) to wybór organizacji pozarządowej w ramach otwartego konkursu na powierzenie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej wpisuje się w pojęcie sprawy z zakresu administracji publicznej jako „zadania zmierzającego do zaspokajania rozmaitych, wspólnych dla określonych większych lub mniejszych zbiorowości funkcjonujących w ramach państwowego porządku społeczno-prawnego”.

3) wykazanie, że istnieje utrwalona linia orzecznicza sądów administracyjnych:

Pojęcie „**sprawa z zakresu administracji publicznej**” jest pojęciem prawnym, które determinuje zakres **prawa do sądu**, dostęp do drogi sądownoadministracyjnej ochrony praw (kognicję sądów administracyjnych). Istnieje utrwalona linia orzecznicza sądów administracyjnych, która przyjmuje, że wyznacznikiem pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej „**musi być element władztwa administracyjnego**”. Koncepcja określania administracji publicznej poprzez kryterium władztwa „ma znaczenie częstokroć rozstrzygające w kwalifikowaniu danej sprawy jako należącej do kategorii spraw z zakresu administracji publicznej” (zob. Agnieszka Wilczyńska, Administracja publiczna jako wyznacznik sprawy z zakresu administracji publicznej, Acta Universitatis Lodzianis Folia Iuridica 69, 2009, s. 110), czego przykłady dostarcza orzecznictwo:

postanowienie SN z 29.08.2001 r. III RN 123/01 OSNP 2002/12/282, wyrok: WSA w Warszawie z 19.02.2007 r. VI SA/Wa 2108/06 LEX 318007, WSA w Olsztynie z 20.09.2006 r. I SA/OI 456/06 LEX 193384, NSA z 08.06.2006 r. II GSK 63/06 LEX 190550. Aspekt „władczego” ukształtowania stosunku prawnego eksponowany jest także w postanowieniu NSA z dnia 14.12.2016 r. I OSK 2546/16 (s.4) [także z odwołaniem do postanowienia NSA z 27.07.2010 r. I OSK 1077/10]. Orzeczenie to zostało wydane „w przedmiocie rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert nr 1725 na realizację zadań publicznych pn. Prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej we Wrocławiu”. W obszarze negatywnej kwalifikacji rozstrzygnięć otwartych konkursów na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej jako spraw z zakresu administracji publicznej lokuje się także postanowienie WSA w Krakowie z dnia 16.05.2017 r. III SA/Kr 292/17. Definiowanie pojęcia „z zakresu administracji publicznej” wyłącznie według koncepcji policyjnego reżimu egzemplifikuje także postanowienie NSA z 07.04.2017 r. I GSK 122/17 i objaśnia, że działalność z zakresu administracji publicznej to „zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej wykonywane w formie władczej, którą cechuje jednostronność działania, moc wiążąca oraz dopuszczalność stosowania przymusu. Za zasadniczy element charakterystyczny dla określenia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej uważany być musi element władztwa administracyjnego”.

PEŁNOMOCNIK

**Jacek Bąbka**

**RADCA PRAWNY**  
**Rz-997**

Załączniki:

- [1] Agnieszka Wilczyńska, Administracja publiczna jako wyznacznik sprawy z zakresu administracji publicznej, Acta Universitatis Lodzensis Folia Iuridica 69, 2009
- [2] postanowienie NSA z 14.12.2016 r. I OSK 2546/16
- [3] postanowienie WSA w Krakowie z 16.05.2017 r. III SA/Kr 292/17
- [4] postanowienie NSA z 07.04.2017 r. I GSK 122/17