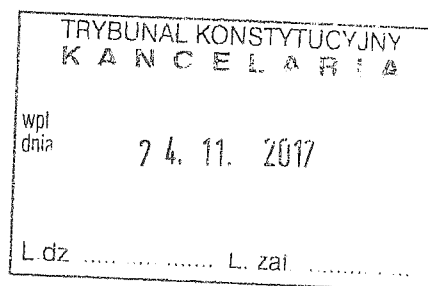




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 22/17
BAS-WAKU-1728/17

Warszawa, 23 listopada 2017 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej Fundacji Badań Nad Prawem we Wrocławiu z 12 kwietnia 2017 r. (sygn. akt SK 22/17), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny i prawny sprawy skarżącej

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

Skarżącą jest fundacja mająca siedzibę we W , zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym od 2005 roku. Statutowym celem jej działania jest m.in. udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa, kontrola społeczna podmiotów wykonujących funkcje publiczne i dysponujących środkami publicznymi jak również działanie na rzecz osiągnięcia standardów konstytucyjnych przez prawo krajowe oraz podmioty je stosujące.

Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz. U. poz. 1255, ze zm.; dalej: u.n.p.p.) nakłada na powiaty zadanie polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Realizacja tego zadania następuje poprzez powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego. Konkretna organizacja jest wyłaniana corocznie w otwartym konkursie ofert, o którym mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.; dalej: u.d.p.p.). Zapewnia ona udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie umowy zawartej pomiędzy organizacją a powiatem, przy czym wymogi, co do treści umowy, określa ustawa.

Powiat w ogłosił otwarty konkurs na powierzenie prowadzenia punktów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. Skarżąca wzięła w nim udział i złożyła ofertę konkursową w zakresie prowadzenia jednego z punktów na terenie powiatu. Uchwałą z grudnia 2015 r. (nr) Zarząd Powiatu rozstrzygnął otwarty konkurs za skutkiem negatywnym dla skarżącej.

Skarżąca, po uprzednim wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa, zaskarżyła uchwałę Zarządu Powiatu w całości do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W , zarzucając jej istotne naruszenie prawa, wskutek dowolnej, niezgodnej z prawem oceny złożonych w konkursie ofert.

W ocenie skarżącej, została ona wyeliminowana z realizacji zadania prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu _____ w ramach postępowania o którym mowa w art. 11 ust. 1 u.n.p.p.

Postanowieniem z _____ września 2016 r. (sygn. akt _____) Wojewódzki Sąd Administracyjny w _____ odrzucił skargę skarżącej. W uzasadnieniu swojego postanowienia sąd ten stwierdził, że skarga nie była dopuszczalna, ponieważ sprawa nią objęta nie należy do właściwości sądu administracyjnego. Sąd wskazał, że podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 30 listopada 2011 r. (sygn. akt II GSK 2022/11), uznając, że u.d.p.p. 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 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi” (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.; dalej p.p.s.a.) ani „przepisu szczególnego, w rozumieniu 3 § 3 p.p.s.a., przewidującego sądową kontrolę”. Sąd powołał się także na analogiczne rozstrzygnięcia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 września 2015 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 475/15) i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 9 czerwca 2016 r. (sygn. akt IV SAB/Wr 54/16). Sąd uznał, mając powyższe na względzie, że nie może dokonać kontroli działania Zarządu Powiatu _____ w toku przeprowadzonego konkursu. Z tego powodu, działając na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., orzekł o odrzuceniu skargi.

Od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we _____ skarżąca wniosła skargę kasacyjną. Zawarła w niej zarzut naruszenia przez sąd przepisów postępowania, tj. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji i w zw. z art. 184 Konstytucji – poprzez błędne przyjęcie, że sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego oraz naruszenie prawa materialnego, tj. art. 88 ust. 1 w zw. z 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1868; dalej: u.s.p.) poprzez ich niezastosowanie. Skarżąca podniosła, że wprowadzie konkurs na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej nie ma charakteru postępowania administracyjnego, ale w ramach procedur konkursowych wydawane są przez organy administracji publicznej akty podlegające, na przykład z perspektywy art. 87 u.s.p. kontroli

sądowoadministracyjnej. Ponadto, skarżąca wskazała, że „udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej realizowanym przez powiat (art. 8 ust. 1 u.n.p.p.), a procedura konkursowa jest obowiązkowa (art. 11 ust. 2 u.n.p.p.), a zatem zaskarżona uchwała mieści się w kategorii sprawy z zakresu administracji publicznej”.

Postanowieniem z stycznia 2017 r. (sygn. akt) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę, uznając, że skarga jest niezasadna. Sąd wskazał, że podstawowym zagadnieniem sprawy jest rozważenie, czy zaskarżona uchwała jest uchwałą podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej. Sąd stwierdził, że na podstawie obowiązujących przepisów, tj. art. 3 § 2 p.p.s.a., „właściwość sądów administracyjnych nie została określona za pomocą klauzuli generalnej, a kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach ściśle określonych przez ustawę”. Kluczową kwestią było dla sądu ustalenie czy zaskarżoną uchwałą Zarządu Powiatu można zakwalifikować jako przejaw działalności administracji publicznej określony w art. 3 § 2 pkt. 4 p.p.s.a., a w konsekwencji, czy sprawa ta podlega kontroli sądu administracyjnego. Sąd wskazał, że ani u.n.p.p., ani u.d.p.p., nie zawiera przepisu, który stanowiłby podstawę do wydawania w przypadku konkursu, jaki jest przedmiotem sprawy, decyzji administracyjnych, czy też innych aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt. 4 p.p.s.a. Ustawy te nie zawierają również przepisów szczególnych, na podstawie których możliwa byłaby sądowa kontrola. Tym samym uchwała będąca przedmiotem skargi nie mogła być poddana kontroli sądu administracyjnego. Sąd uznał za nietrafny również zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez niezastosowanie art. 88 ust. 1 w zw. z 87 ust. 1 u.s.p. Przepisy te nie mogły mieć bowiem w sprawie zastosowania, ponieważ będąca przedmiotem skargi uchwała nie stanowi ani aktu, ani czynności z zakresu administracji publicznej. Wobec powyższego, sąd uznał orzeczenie sądu I instancji za trafne i na podstawie art. 184 w zw. z art. 182 § 1 i § 3 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez skarżącą.

Skarżąca, w terminie określonym w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK), wniosła skargę konstytucyjną (pismo datowane na 12 kwietnia 2017 r., dalej: skarga). Pismem z 1 czerwca 2017 r.

skarżąca uzupełniła skargę stosownie do zarządzenia sędziego TK z 22 maja 2017 r. (dalej: uzupełnienie skargi).

II. Przedmiot kontroli

1. Skarżąca kwestionuje konstytucyjność art. 87 ust. 1 u.s.p. Wskazuje obszar, w jakim kontrola tego przepisu powinna zostać przeprowadzona, a mianowicie: w zakresie „w jakim w pojęciu «sprawy z zakresu administracji publicznej» nie mieści się dokonywane przez zarząd powiatu rozstrzygnięcie otwartego konkursu i wybór organizacji pozarządowej, której powierzone zostanie zadanie publiczne prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej”. Skarżąca kwestionuje również zgodność z Konstytucją art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a, w zakresie „w jakim w pojęciu «sprawy z zakresu administracji publicznej» nie mieści się dokonywane przez zarząd powiatu rozstrzygnięcie otwartego konkursu i wybór organizacji pozarządowej, której powierzone zostanie publiczne prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej”. W piśmie uzupełniającym skargę z dnia 1 czerwca 2017 r. skarżąca uściśliła, że „przedmiotem skargi konstytucyjnej jest norma prawna dekodowana na gruncie tych przepisów przez sądownictwo administracyjne przyjmująca za wyznacznik tego pojęcia [tj. sprawy z zakres administracji publicznej – uwaga własna] wyłącznie «władztwo, przymus»”.

2. Z łącznego odczytania treści skargi oraz jej uzupełnienia wynika, że skarżąca wniosła o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 87 ust. 1 u.s.p. – w zakresie, w jakim przewiduje, że uprawnienie do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały podjętej przez organ powiatu przysługuje jedynie wówczas, gdy została ona podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej, której wyznacznikiem jest występowanie elementu władztwa administracyjnego – z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 184 zdanie 2 Konstytucji;

2) art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. – w zakresie, w jakim przewiduje, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne nie obejmuje orzekania w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego inne niż akty z zakresu administracji publicznej, których wyznacznikiem jest

występowanie elementu władztwa administracyjnego – z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 184 zdanie 2 Konstytucji.

Do tak określonego przedmiotu kontroli odniesie się Sejm.

3. Zaskarżone przepisy u.s.p. i p.p.s.a. stanowią: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego” (art. 87 ust. 1 u.s.p. w brzmieniu z okresu między 1 stycznia 1999 r. a 31 maja 2017 r.); „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: [...] akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej” (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.).

4. Z dniem 1 czerwca 2017 r. brzmienie art. 87 ust. 1 u.s.p. uległo zmianie w związku z wejściem w życie art. 7 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935). Przepis art. 87 ust. 1 u.s.p. uzyskał brzmienie: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego”. Tym samym z przepisu tego został usunięty wymóg bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia. Nowelizacja, która doprowadziła do zniesienia jednego z wymogów formalnych wniesienia skargi na akt prawa miejscowego nie ma wpływu na przedmiot skargi konstytucyjnej i istotę problemu konstytucyjnego podniesionego przez skarżącą.

III. Zarzuty skarżącej

Zdaniem skarżącej: „Skarga konstytucyjna czyni przedmiotem kontroli normatywny dysonans między pojęciem sprawy na gruncie art. 45 Konstytucji a użytym w art. 87 ust. 1 [u.s.g.] – zawężony ustawowy zakres pojęcia «sprawy z zakresu administracji publicznej», niekoherentny z zakresem pojęcia konstytucyjnego «sprawy» obejmującego niewątpliwie swym zakresem spory prawne

na gruncie prawa publicznego pomiędzy organami powiatowego samorządu terytorialnego (zarządem powiatu) a organizacją pozarządową uczestniczącą w otwartym konkursie na powierzenie realizacji zadania publicznego. [...] Niezakwalifikowanie uchwały organu samorządu terytorialnego jakim jest rozstrzygnięcie otwartego konkursu i wybór organizacji pozarządowej, której powierzone zostanie zadanie publiczne prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, do kategorii «sprawy z zakresu administracji publicznej», odcina możliwość dokonania przez sąd administracyjny kontroli wytworu działalności organu powiatu. Przepis ustawowy [art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. – uwaga własna] bowiem stanowi, że obejmuje kontrolę aktów organów (tutaj *in concreto* zarządu powiatu), ale podejmowanych (dop. wyłączenie) w sprawach z zakresu administracji publicznej. Tymczasem art. 184 zd. 2 Konstytucji stanowczo na poziomie Konstytucji determinuje i określa pewną obejmę zakresu kognicji (kontroli) sądów administracyjnych, stanowiąc, że obejmuje ona również «orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego». [...] Zakwestionowane przepisy operują [...] pojęciem «sprawy z zakresu administracji publicznej». [...] 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)” (skarga, s. 4, uzupełnienie skargi, s. 1-2).

IV. Analiza formalnoprawna

1. W orzecznictwie Trybunału ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01; 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 12 października 2011 r., sygn. akt SK 22/10; 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, prowadzona

na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Trybunał na obecnym etapie postępowania nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w zarządzeniu sędziego Trybunału o nadaniu skardze biegu. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie postępowania (zob. postanowienie TK z 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 6/15). Mając powyższe na uwadze, w pierwszej kolejności Sejm odniesie się do formalnoprawnych przesłanek merytorycznego rozpoznania skargi.

2. Tryb postępowania inicjowanego skargą konstytucyjną charakteryzuje się pewnymi szczególnymi cechami, na które wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z treścią art. 79 ust. 1 Konstytucji, podstawową przesłanką skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest zakwestionowanie takich przepisów, które wykazują podwójną kwalifikację. Prowadząc do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego, muszą jednocześnie być podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Zasadnicze znaczenie ma wymaganie, aby na podstawie kwestionowanego w skardze przepisu zapadło ostateczne orzeczenie naruszające konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Przedmiot skargi konstytucyjnej został określony w samej Konstytucji; może nim być jedynie konstytucyjność podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia przez sąd lub organ administracji publicznej o konstytucyjnych prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego. W odróżnieniu od wniosków kierowanych przez podmioty wyliczone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W konsekwencji skarżąca może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jej sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżąca upatruje naruszenia przysługujących jej praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (por. np. postanowienia TK z: 22 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 193/00; 2 kwietnia

2003 r., sygn. akt Ts 193/02; 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 27/04). Ustalenie spełnienia tego warunku wymaga sięgnięcia do sprawy, na tle której zapadło orzeczenie i skonfrontowania podstawy prawnej orzeczenia z przedmiotem zaskarżenia. Wykonanie tych czynności umożliwia art. 53 ust. 2 pkt 1 ustawy o TK, w myśl którego: „Do skargi konstytucyjnej dołącza się: [...] wyrok, decyzję lub inne rozstrzygnięcie wydane na podstawie przepisu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 [przepisu, ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżąca domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją – uwaga własna]”.

Jednym z dwóch zaskarżonych w niniejszym postępowaniu przepisów jest art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. („Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: [...] akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej”). Wskazany przepis odsyła do pkt 5 cytowanego artykułu, który dotyczy orzekania w sprawach skarg na „akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej”.

Należy odnotować, że w wydanym w sprawie skarżącej wyroku (tak w sentencji, jak i w uzasadnieniu) z 11 stycznia 2017 r. (sygn. akt I OSK 2805/16) NSA nie powołał tego przepisu. Naczelny Sąd Administracyjny uznał natomiast za kluczowe dla rozstrzygnięcia sprawy „ustalenie, czy zaskarżoną uchwałę Zarządu Powiatu Wrocławskiego można zakwalifikować jako przejaw działalności administracji publicznej określony w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a w konsekwencji, czy sprawa ta podlega kontroli (kognicji) sądu administracyjnego” (uzasadnienie wyroku, s. 5). Również w dalszej części wyводу sąd odnosi się jednoznacznie do treści pkt 4 w art. 3 § 2 p.p.s.a.: „W niniejszej sprawie podjęta uchwała dotycząca rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert na powierzenie prowadzenia jednego z punktów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. stanowiąca o wyniku tego konkursu nie stanowi *ani aktu, ani czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczącej uprawnień lub obowiązków* [zaznaczenie własne] wynikających z przepisów prawa, a zatem nie może być poddana kontroli sądu administracyjnego” (uzasadnienie wyroku, s. 6). O ile zatem można zasadnie twierdzić, że przepis art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. stanowił podstawę normy prawnej zastosowanej w orzeczeniu

rozstrzygającym o konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżącej, o tyle przesłanek tych nie spełnia art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. wskazany w skardze jako przedmiot kontroli konstytucyjności. Ponadto, w literaturze podnosi się brak harmonizacji tego przepisu z odpowiednimi regulacjami samorządowych ustaw ustrojowych, w szczególności z art. 87 u.s.p.: „wyodrębnienie w tej ustawie dwu kategorii aktów organów jednostek samorządu terytorialnego podlegających zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie zostało zsynchronizowane z przepisami [...] określającymi przedmiot skargi do sądu administracyjnego, krąg podmiotów posiadających legitymację skargową w tych sprawach i przesłanki tej legitymacji [zawartymi m. in. w ustawie o samorządzie powiatowym – uwaga własna] (T. Woś, *Przepisy wstępne, Art. 3 [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2009, s. 76). Ponadto, art. 87 ust. 1 u.s.p., który określa przedmiot skargi do sądu administracyjnego, podobnie jak analogiczne przepisy innych samorządowych ustaw ustrojowych, stanowi *lex specialis* w stosunku do postanowień art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. (T. Woś, *op. cit.*, s. 78; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2004, s. 274; J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 3 [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, dostęp: Legalis). Potwierdza to, że wskazany przez skarżącą przepis p.p.s.a. nie mógł znaleźć w sprawie zastosowania, skoro zastosowany został przepis art. 87 u.s.p.

Z tego powodu Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w zakresie dotyczącym art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. W orzeczeniu z 15 lipca 1996 r. (sygn. akt K 5/96) Trybunał stwierdził, że nieprawidłowe stosowanie przepisu ustawowego nie oznacza automatycznie jego niekonstytucyjności i powinno być skorygowane poprzez działania powołanych do tego władz administracyjnych i organów sądowych. Dopiero, gdyby ponad wszelką wątpliwość okazało się, że przepis zyskał w praktyce treść sprzeczną z konstytucją uzasadnione stać by się mogło orzeczenie o niekonstytucyjności tak rozumianego i stosowanego przepisu. Pogląd ten, sformułowany przez sąd konstytucyjny jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji, został podtrzymany w późniejszym orzecznictwie.

Kwestionowanie samej wykładni przepisów prawnych czy też kwestionowanie innych faz stosowania prawa (ustalanie stanów faktycznych, subsumpcja) nie jest objęte kognicją Trybunału, tym niemniej powszechnie przyjęty, przez organy stosujące prawo, sposób rozumienia przepisów prawnych jest nierozdzielnie związany z treścią normatywną tych przepisów, a w konsekwencji z normami prawnymi konstruowanymi na gruncie tych przepisów. W takim sensie wykładnia przepisów prawnych mieści się w obszarze kognicji Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie stwierdzał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe (zob. m.in. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 37/01; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06).

4. Jak wynika z zaprezentowanych wyżej wypowiedzi Trybunału, kontrola przepisów prawa w kształcie normatywnym przyjętym w judykaturze wymaga ustalenia jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej.

Skarżąca oświadczyła w skardze, że „istnieje utrwalona linia orzecznicza sądów administracyjnych, która przyjmuje, że wyznacznikiem pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej «musi być element władztwa administracyjnego» [...] czego przykłady dostarcza orzecznictwo” (uzupełnienie skargi, s. 2). Na poparcie tych twierdzeń wskazała orzeczenia Sądu Najwyższego (postanowienie SN z 29 sierpnia 2001 r., sygn. akt III RN 123/01), Naczelnego Sądu Administracyjnego (postanowienia NSA z: 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II GSK 63/06; 27 lipca 2010 r., I OSK 1077/10; 14 grudnia 2016 r., sygn. akt I OSK 2546/16; 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt I GSK 122/17), Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (postanowienia WSA w Olsztynie z 20 września 2006 r., sygn. akt I SA/OI 456/06; WSA w Warszawie z 19 lutego 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 2108/06; WSA w Krakowie z 16 maja 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 292/17).

Ze wskazanych przez skarżącą orzeczeń, jedynie dwa dotyczą powierzania prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego wyłonionej w otwartym konkursie ofert.

Pozostałe zostały wydane na tle zróżnicowanych stanów faktycznych, w oparciu o różne podstawy prawne. Utrudnia do stwierdzenia, czy można mówić o utrwalonej linii orzeczniczej. Zastosowania przepisów u.n.p.p. dotyczą postanowienia wydane przez NSA z 14 grudnia 2016 r., sygn. akt I OSK 2546/16 oraz WSA w Krakowie z 16 maja 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 292/17. Według przyjmowanej w nich argumentacji, powtórzonej również w dwóch postanowieniach sądowych wydanych w sprawie skarżącej, konkurs ofert ogłoszony przez organ samorządu terytorialnego na powierzenie realizacji zadania publicznego – prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, nie ma charakteru postępowania administracyjnego, w wyniku którego wydaje się akt podlegający kontroli sądowoadministracyjnej. W ocenie sądu, konkurs ofert, ogłoszony w oparciu o przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie służy „przyznaniu wsparcia”, co miałyby miejsce, gdyby strona domagała się od organu przyznania dofinansowania na realizowany przez nią własny projekt, ale ma na celu wyłonienie oferentów, którzy będą realizowali określone zadania publiczne. Zlecenie wykonania zadań publicznych następuje niejako na zewnątrz, gdyż podmiotem wykonującym to zadanie jest podmiot niepubliczny – organizacja pożytku publicznego, która przyjmuje dane zadanie dobrowolnie oraz prowadzi je w interesie „ogólnym”, a nie w interesie jednostkowym (indywidualnym). Realizacja danego zadania odbywa się w formach prawa prywatnego, czyli na podstawie umowy cywilnoprawnej, przy czym odpowiedzialność za realizację danego zadania spoczywa nadal na organie, który je zlecił. Należy odnotować, że po raz pierwszy tego rodzaju interpretacja przepisów u.d.p.p. pojawiała się w postanowieniu NSA z 30 listopada 2011 r. (sygn. akt II GSK 2022/11).

5. Analiza pozostałych, wskazanych przez skarżącą orzeczeń sądowych, rodzi wątpliwość, co do możliwości pozytywnej weryfikacji stwierdzenia, iż wedle utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, określenie administracji publicznej przez pryzmat władztwa ma rozstrzygające znaczenie w kwalifikowaniu danej sprawy jako należącej do kategorii spraw z zakresu administracji publicznej.

W uzasadnieniu wskazanego przez skarżącą postanowienia Sądu Najwyższego z 29 sierpnia 2001 r. (sygn. akt III RN 123/01) zawarta jest informacja o rozbieżnościach interpretacyjnych różnych składów orzekających SN co do prawnego charakteru „urzędowych czynności” podejmowanych przez organy

samorządu terytorialnego w celu wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora publicznej szkoły podstawowej. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 13 stycznia 2000 r. (sygn. akt III RN 123/99) wyraził pogląd, że wspomniane „czynności urzędowe”, jako służące realizacji obowiązkowych zadań własnych gminy, mają znamiona prawne działań z zakresu publicznej administracji samorządowej sprawowanej przez organy gminy i podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Z kolei skład orzekający SN wydający cytowane postanowienie z 29 sierpnia 2001 r. nie podzielił tego poglądu i stwierdził, że wprawdzie czynności związane z powierzeniem stanowiska dyrektora publicznej szkoły podstawowej mają również pewne aspekty z zakresu publicznej administracji samorządowej, to jednak wyraźnie dominuje w nich charakter czynności ze sfery prawa pracy. W związku z tym, zdaniem sądu, spory na tle wyników konkursu powinny toczyć się przed sądem powszechnym, w trybie przepisów postępowania odrębnego w sprawach z zakresu prawa pracy.

W przywołanym przez skarżącą postanowieniu NSA z 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II GSK 63/06 skład orzekający uznał pogląd wyrażony w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 29 marca 2006 r., sygn. akt II GPS 1/06, że, aby przed zawarciem umowy można było wyróżnić sprawę administracyjną decydujące znaczenie ma to, czy przepisy ustawowe przyznają danemu organowi władcze kompetencje w fazie rozpatrywania wniosku, poprzedzającej zawarcie umowy. Zdaniem NSA rozstrzygnięcia podejmowane w pierwszym etapie mają charakter rozstrzygnięć władczych i jednostronnych. Ich treścią jest albo stworzenie przesłanki do zawarcia umowy, albo odmowa zawarcia umowy. Sąd zauważył, że użyte przez ustawodawcę określenie „przyznaje” dofinansowanie należy interpretować jako stworzenie podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej. W obowiązującym ustawodawstwie występują więc, konstruowane w taki „czasownikowy” sposób, podstawy prawne do wydawania decyzji np. za pomocą zwrotów: „zezwala”, „przydziela”, „potwierdza” czy „wyraża zgodę”. Na gruncie sprawy stanowiącej podstawę do skargi konstytucyjnej, kwestią ocenną pozostaje, na ile określenie „powiat powierza prowadzenie punktów” z art. 11 ust. 1 u.n.p.p. może być uznane, za stworzenie podstawy prawnej do wydania władczego rozstrzygnięcia poprzedzającego zawarcie umowy.

Z kolei w przywołanym przez skarżącą postanowieniu NSA z 27 lipca 2010 r. (sygn. akt I OSK 1077/10) sąd administracyjny, cytując pogląd doktryny

i orzecznictwa, opowiedział się za szerokim rozumieniem sprawy z zakresu administracji publicznej, jako wszelkich aktów, czynności, działań i spraw załatwianych przez organy administracji publicznej, które nie mają charakteru cywilnoprawnego (por. postanowienia NSA z: 29 lipca 2003 r., sygn. akt I SA 743/03; 22 września 1992 r., sygn. akt SA/Wr 702/92).

Powyższe pozwala na powzięcie wątpliwości, czy skarżąca uczyniła zadość obowiązkowi należytego uzasadnienia skargi konstytucyjnej. Powołując się bowiem na stałą i powszechną praktykę wykładniczą, nie przedstawiła argumentów pozwalających na jednoznaczne zweryfikowanie postawionej tezy. Powołuje się na orzecznictwo, które nie prezentuje spójnej linii wykładni kwestionowanych przepisów, często odnosząc się do innych niż wskazane w skardze aktów normatywnych. Można odnieść wrażenie, że skarżąca przenosi na uczestników postępowania ciężar nie tylko zweryfikowania na podstawie wskazanej w skardze linii orzeczniczej, czy przytoczona przez nią wykładnia przejawia się w orzecznictwie sądowym w sposób trwały i jednolity, ale w ogóle odtworzenia owej linii orzeczniczej. Wobec powyższego Sejm poddaje pod rozagę Trybunału umorzenie postępowania ze względu na deficyty uzasadnienia skargi konstytucyjnej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntował się pogląd, że skargę konstytucyjną należy opatrzyć szczegółową i precyzyjną argumentacją, uprawdopodobniającą stawiane zarzuty. Niedopuszczalne jest samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (zob. np. postanowienia TK z: 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11; 14 marca 2016 r., sygn. akt Ts 355/15). Uchybienie obowiązkowi należytego uzasadnienia stawianych zarzutów skutkuje natomiast koniecznością umorzenia postępowania (zob. np. postanowienia TK z: 27 października 2015 r., sygn. akt SK 9/13; 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 35/14).

6. W tym miejscu należy zatem przedstawić prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych (ze szczególnym uwzględnieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego) poglądy dotyczące zagadnienia podniesionego w skardze konstytucyjnej.

Na wstępie trzeba zauważyć, że uchylona ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74 poz. 368, ze zm.) w art. 20

ust. 3 precyzowała, iż przez pojęcie „sprawy z zakresu administracji publicznej” należy rozumieć wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwione przez organy administracji publicznej, które nie mają charakteru cywilnoprawnego. Obowiązujące natomiast obecnie p.p.s.a. nie zawiera takiej definicji, stąd interpretacja tego wyrażenia stwarza w orzecznictwie dużo większe trudności i rozbieżności niż w poprzednim stanie prawnym.

Należy mieć na względzie, że skarga określona w, stanowiącym przedmiot skargi, art. 87 ust. 1 u.s.p. została unormowana identycznie jak skarga z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875): „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”. Uzasadnia to przeanalizowanie procesu kształtowania się linii orzeczniczej sądów administracyjnych w odniesieniu do kryterium „sprawy z zakresu administracji publicznej” na gruncie tej regulacji.

Zdaniem skarżącej, sądownictwo administracyjne przyjmuje za wyznacznik pojęcia „sprawy z zakresu administracji publicznej” wyłącznie „władztwo, przymus” (uzupełnienie skargi, s. 1). Skarżąca zdaje się jednak zupełnie nie dostrzegać, że w judykaturze i w doktrynie prezentowany jest pogląd odmienny, zgodnie z którym należy przyjąć szerokie rozumienie pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej”. Według tego szerokiego pojęcia „sprawy z zakresu administracji publicznej”, działania i akty prawne podejmowane przez organy samorządu terytorialnego, mogą być kwalifikowane jako działania z zakresu wykonywania administracji publicznej, mimo iż zmierzają do wywołania określonych skutków cywilnoprawnych, jeżeli działaniom tym jest nadawana forma charakterystyczna dla aktów administracyjnych (por. wyrok NSA z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt I OSK 2243/16).

Zagadnienie to było rozważane między innymi w uchwałach i wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie siedmiu sędziów (uchwała NSA z 1 czerwca 1998 r., sygn. akt OPS 3/98; wyrok NSA z 17 maja 1999 r., sygn. akt OSA 1/99; wyrok NSA z 6 listopada 2000 r., sygn. akt OSA 2/00; uchwała NSA z 6 listopada 2000 r., sygn. akt OPS 11/00), a także w postanowieniu NSA z 24 września 2015 r. (sygn. akt I OSK 1981/15). Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanej uchwale z 6 listopada 2000 r.: „należy w pełni podzielić

stanowisko [...], że działalność gmin również w odniesieniu do mienia komunalnego nie opiera się wyłącznie na przepisach prawa cywilnego, ale ze względu na publicznoprawny status gmin i mienia komunalnego działalność gmin odbywa się także według przepisów prawa samorządowego. Z tego względu działania i akty prawne podejmowane przez organy samorządu terytorialnego mogą być kwalifikowane jako działania z zakresu wykonywania administracji publicznej, mimo, że zmierzają do wywołania w przyszłości skutków cywilnoprawnych. Tak więc nie można z góry przyjąć założenia, że uchwała, która pozostaje lub może pozostawać w związku ze sprawą cywilną – nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej”. Ustalenia te nie dotyczą tylko uchwał, ale odnieść je można odpowiednio do wszelkich aktów jednostki samorządu terytorialnego z zakresu administracji publicznej (por. postanowienie NSA z 14 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 468/14).

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawia się pogląd, że ustalenie znaczenia ustawowego wyrażenia "sprawa z zakresu administracji publicznej" nierzadko napotyka na znaczne trudności, a to głównie z tej przyczyny, iż ustawodawca nie stworzył definicji legalnej tego pojęcia. W postanowieniu z 21 września 2009 r. (sygn. akt IV SA/GI 315/09) WSA w Gliwicach stwierdził, że „zarówno w piśmiennictwie jak i orzecznictwie nie ma jednolitego kryterium pozwalającego na rozróżnienie uchwał czy zarządzeń organów gminy podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej od takich, które podejmowane są w sprawach nie mających takiego charakteru. [...] W piśmiennictwie powszechne jest również przekonanie, że wypracowanie precyzyjnej, szczegółowej i poprawnej terminologicznie definicji pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej nie jest możliwe. Zasadniczo przyjmuje się szeroką interpretację tego pojęcia, podkreślając konieczność wiązania go z przedmiotem uchwały (lub zarządzenia) organu gminy, a nie wyłącznie ze sferą prawą skarżącego”.

Jako kryteria uznania uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego za uchwałę podjętą w zakresie sprawowania administracji publicznej, wskazuje się w orzecznictwie m.in. „przynależność norm prawnych stanowiących podstawę wydania uchwały do norm prawa administracyjnego (publicznego) i wynikający z tych norm charakter przedmiotu regulacji w drodze uchwały” [...], „sposób kształtowania sytuacji prawnej adresata uchwały” – „przy stosowaniu przepisów prawa prywatnego stosunek gminy i obywatela jest równorzędny, przy stosowaniu przepisów prawa

publicznego istnieje, przynajmniej potencjalne podporządkowanie obywatela organowi” (wyrok NSA z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt I OSK 2243/16).

7. W orzecznictwie Trybunału wyrażony został pogląd, że dla stwierdzenia, iż treść normatywna danego przepisu jest zgodna z jego rozumieniem przejawiającym się w praktyce organów stosujących prawo, przyjęta interpretacja nie może być kwestionowana przez przedstawicieli doktryny (zob. np. postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 37/04). Tymczasem w doktrynie formułowane są poglądy przeciwne zawężeniu pojęcia „sprawy z zakresu administracji publicznej” wyłącznie do działań, którym można przypisać cechę władczości.

W literaturze przedmiotu zauważa się na przykład, że określony przez ustawodawcę w art. 3 p.p.s.a. zakres sądowej kontroli działalności administracji publicznej statuuje w gruncie rzeczy domniemanie jurysdykcji sądownictwa administracyjnego dla każdej aktywności podmiotu wykonywanej w prawnej formie działania administracji. Tego typu domniemanie może zostać obalone dopiero poprzez wyraźną i niebudzącą wątpliwości regulację normatywną, wskazującą inny sąd (należący do innego pionu sądownictwa) jako właściwy w danej sprawie (por. postanowienie NSA z 20 września 2005 r., sygn. akt I OSK 178/05, wyrok NSA z 14 września 2005 r., sygn. akt I OSK 326/05 (M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 571).

8. Na temat interpretacji zwrotu „sprawa z zakresu administracji publicznej” wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 27 września 1994 r. (sygn. akt W. 10/93) podjętej w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 85 i art. 87 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Mimo że uchwałę tę wydano na tle wcześniej obowiązujących przepisów konstytucyjnych, jej zasadnicze ustalenia odnoszące się do zagadnień rozpoznawanych w niniejszej sprawie zostały podtrzymane w późniejszym orzecznictwie Trybunału (zob. wyrok TK z 12 maja 2017 r., sygn. akt SK 49/13).

W ocenie TK: „sprawa z zakresu publicznej administracji” wyznacza zakres dopuszczalności skargi na uchwałę organu gminy. Trybunał uznał, że „kryterium wyróżnienia «spraw z zakresu administracji publicznej» nie może stanowić ani brak cywilnych skutków danej uchwały organu gminy (jednostki samorządu

terytorialnego), ani ogólny i abstrakcyjny jej charakter”. Przychylił się do opinii doktryny, iż „to, iż akt administracyjny jest źródłem nabycia własności przez określony podmiot nie oznacza, że tym samym traci on charakter aktu administracyjnego» (A. Zieliński: Zbycie nieruchomości budowlanej gminy a skarga z art. 101 u.s.t., „Państwo i Prawo” nr 2/1994, s. 21)”. Według TK: „Uchwały organów gminy mogą wywoływać podwójne skutki, w sferze prawa administracyjnego oraz prawa cywilnego i każde z nich mogą i powinny być rozpatrywane w kontekście odpowiedniej gałęzi prawa”.

9. Zaprezentowane wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego i doktryny przeczą tezie sformułowanej przez skarżącą o utrwaleniu się jednolitej wykładni kwestionowanych przepisów, takiej, jaka legła u podstaw orzeczenia NSA wydanego w sprawie poprzedzającej wywiedzenie skargi konstytucyjnej. Należy stwierdzić istnienie przeciwstawnych nurtów orzeczniczych, świadczących o istnieniu sporu wykładniczego na tle traktowania elementu władztwa administracyjnego jako kluczowego wyznacznika sprawy z zakresu administracji publicznej. Wobec niewielkiej liczby orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących wprost uchwał zarządów powiatów rozstrzygających konkursy na prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, nie sposób stwierdzić, że ukształtowała się już linia orzecznicza, która wyklucza ich sądową kontrolę. Z kolei, biorąc pod uwagę, obecny w doktrynie i w orzecznictwie TK pogląd o szerokim rozumieniu pojęcia „sprawy z zakresu administracji publicznej” w kontekście określania przedmiotu skargi na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego, należy uznać, że sąd w sprawie skarżącego powinien się do takiej wykładni odwołać. Ta zaś okoliczność przesądza, że w niniejszym postępowaniu mamy do czynienia ze skargą na nieobjęte kognicją Trybunału stosowanie prawa. Sąd konstytucyjny nie jest powołany do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w orzecznictwie sądowym.

10. Mając na uwadze poczynione dotychczas ustalenia, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński