



**PK VIII TK 19.2020**  
**(SK 12/20)**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCLERIA	
wpl. dnia	04. 08. 2020
Nr wg EZD	.....

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną F w  
W o stwierdzenie niezgodności art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.  
Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, rozumianego w ten  
sposób, że sprawa bezczynności organu jednostki samorządu terytorialnego  
w rozstrzygnięciu otwartego konkursu na powierzenie prowadzenia przez  
organizację pozarządową punktu nieodpłatnej pomocy prawnej nie wchodzi  
w zakres sądowej kontroli działalności administracji publicznej (nie stanowi  
sprawy sądowoadministracyjnej) oraz art. 3 § 2 pkt 8) w zw. z art. 3 § 2 pkt 4) tej  
samej ustawy, rozumianego w ten sposób, że brak rozstrzygnięcia przez organ  
jednostki samorządu terytorialnego otwartego konkursu ofert na realizację  
zadania publicznego nieodpłatnej pomocy prawnej, nie stanowi bezczynności  
z zakresu administracji publicznej, podlegającej kontroli przez sądy  
administracyjne, z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r.  
o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym  
(Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

## UZASADNIENIE

Działając przez swojego pełnomocnika, F w  
W (dalej: Skarżąca) w skardze konstytucyjnej zaskarżyła wymienione na wstępie przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej: „p.p.s.a.”) i wystąpiła o stwierdzenie ich niezgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 184 zdanie 1 Konstytucji RP.

Postanowieniem z dnia 25 czerwca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie dotyczącym badania zgodności:

- a) *art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...), rozumianego w ten sposób, że „sprawa bezczynności organu jednostki samorządu terytorialnego w rozstrzygnięciu otwartego konkursu na powierzenie prowadzenia przez organizację pozarządową punktu nieodpłatnej pomocy prawnej nie wchodzi w zakres sądowej kontroli działalności administracji publicznej (nie stanowi sprawy sądowoadministracyjnej)”, z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*
- b) *art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, rozumianych w ten sposób, że „(brak) rozstrzygnięcia przez organ jednostki samorządu terytorialnego otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego nieodpłatnej pomocy prawnej nie stanowi (bez)czynności*

*z zakresu administracji publicznej podlegającej kontroli przez sądy administracyjne”, z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji;*

Ostatecznie więc, zakwestionowane przez Skarżącą przepisy p.p.s.a. podlegają ocenie z punktu widzenia ich zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Zaskarżone przepisy p.p.s.a. stanowiły podstawę prawną wydania przez Naczelny Sąd Administracyjny postanowienia z dnia      marca 2019 r., sygn.      , oddalającego skargę kasacyjną wniesioną przez Skarżącą od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W      z dnia      stycznia 2019 r., sygn.      . Powyższym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia      marca 2019 r. orzeczono w sposób ostateczny o prawach i obowiązkach Skarżącej.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

W dniu      października 2017 r. Gmina W      reprezentowana przez Prezydenta W      ogłosiła otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego pod nazwą *Prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w W      (przy ul. I      , ul. R      , ul. S      (znak sprawy      ).* Końcowy termin składania ofert wyznaczono na dzień      listopada 2017 r., godz.      . Podstawą prawną do ogłoszenia konkursu były: art. 4 ust. 1 pkt 1b) ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057; dalej: „d.p.p.w.”), ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz.294 ze zm.) oraz uchwały Nr      Rady Miejskiej W      z dnia      października 2017 r. w sprawie programu współpracy Miasta

W z organizacjami pozarządowymi w roku 2018 i Nr Rady Miejskiej W z dnia października 2017 r. w sprawie wieloletniego programu współpracy Miasta W z organizacjami pozarządowymi w latach 2018-2022. Oferty złożone z zachowaniem terminu miały zostać poddane dwustopniowej ocenie: w terminie do dnia listopada 2017 r. weryfikacji formalnej a, w terminie do dnia listopada 2017 r. ocenie merytorycznej. Realizacja zadania miała odbywać się w okresie od stycznia 2018 r. do grudnia 2018 r. Na realizację zadania została przeznaczona z środków publicznych kwota dotacji, w wysokości łącznie zł.

W dniu listopada 2017 r. opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego informację z weryfikacji formalnej ofert złożonych w otwartym konkursie ofert. Zgodnie z treścią powyższego dokumentu, warunki formalne spełniały jedynie dwie oferty, w tym oferta Skarżącej, która została przekazana do oceny merytorycznej.

W dniu listopada 2017 r. opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego protokół z postępowania konkursowego wyboru ofert na realizację zadania publicznego, dotyczącego prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w W oraz załącznik do tego protokołu. Zgodnie z treścią załącznika, do realizacji nie została przyjęta oferta złożona przez Skarżącą (*Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego*, <https://bip.um/otwarty-konkurs-ofert>, dostęp: 21 lipca 2020 r.).

Z treści wystąpienia pokontrolnego Wojewody z dnia kwietnia 2018 r. (znak ), sporządzonego w następstwie przeprowadzenia w Urzędzie Miejskim W kontroli dotyczącej realizacji zadania z zakresu administracji rządowej, polegającego na organizacji na terenie W punktów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej wynika, że z podmiotem, który wygrał powyższy konkurs, w dniu grudnia 2017 r. zawarto

umowę znak \_\_\_\_\_ o prowadzenie przedmiotowych punktów  
(*Wystąpienie pokontrolne Wojewody \_\_\_\_\_ z dnia \_\_\_\_\_ kwietnia 2018 r.,*  
*znak \_\_\_\_\_, str. \_\_\_\_\_, przypis nr \_\_\_\_\_, Biuletyn Informacji*  
*Publicznej \_\_\_\_\_ Urzędu Wojewódzkiego w \_\_\_\_\_,*  
*http://\_\_\_\_\_*  
dostęp: 21 lipca 2020 r.).

W związku z toczącym się postępowaniem konkursowym, Skarżąca wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w \_\_\_\_\_ skargę na bezczynność Prezydenta \_\_\_\_\_ dotyczącą rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert nr \_\_\_\_\_ na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej (sygn. \_\_\_\_\_). Postanowieniem WSA w \_\_\_\_\_ z dnia \_\_\_\_\_ stycznia 2019 r. skarga została odrzucona. W związku z tym, Skarżący wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną na orzeczenie WSA w \_\_\_\_\_, która została oddalona postanowieniem z dnia \_\_\_\_\_ marca 2019 r., sygn. \_\_\_\_\_. Sądy administracyjne obu instancji były zgodne co do tego, że sprawa ewentualnej bezczynności Prezydenta \_\_\_\_\_ związanej z ogłoszonym otwartym konkursem ofert nr \_\_\_\_\_ na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, nie ma charakteru sprawy administracyjnoprawnej, a więc brak jest w jej przypadku kognicji sądu administracyjnego.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżąca wskazała, że zaskarżone przepisy naruszają zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sądu, rozumiane jako prawo do rozpoznania sprawy przez właściwy sąd. W relacji pomiędzy obywatelem a organem władzy publicznej, prawo obywatela do sądu realizowane jest m. in. przez zaskarżone w skardze konstytucyjnej przepisy p.p.s.a. W ocenie Skarżącej, realizacja prawa do sądu poprzez zaskarżoną

regulację jest jednak pozorna, czego dowodem jest odrzucenie skargi wniesionej przez nią do sądu administracyjnego. Przyczyną odrzucenia skargi miała być norma prawna zrekonstruowana przez sądy administracyjne z zaskarżonych przepisów p.p.s.a. Skarżąca podkreśla, że wniesiona przez nią skarga konstytucyjna czyni przedmiotem indywidualnej kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym „normatywny dysonans” pomiędzy pojęciem „sprawy” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a użytym w art. 1 p.p.s.a. pojęciem „sprawy sądownoadministracyjnej” oraz zawartym w art. 3 § 2 pkt 4) w zw. z pkt 8) p.p.s.a. pojęciem „czynności z zakresu administracji publicznej”.

W ocenie Skarżącej art. 1 p.p.s.a. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim w pojęciu „sprawy sądownoadministracyjnej” nie mieści się zaniechanie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego rozstrzygnięcia otwartego konkursu i wyłonienie organizacji pozarządowej, której powierzone zostanie zadanie publiczne prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. Zdaniem Skarżącej, takie zaniechanie organu administracji publicznej jest zaniechaniem z zakresu zadań publicznych i podlega kontroli sądów administracyjnych. Postępowanie konkursowe, prowadzone przez jednostkę samorządu terytorialnego dotyczące powierzenia realizacji zadania publicznego jest postępowaniem z zakresu administracji publicznej, więc rozstrzygnięcie tego konkursu (bądź jego nierozstrzygnięcie) jest tym samym czynnością z zakresu administracji publicznej. W opinii Skarżącej, procedura otwartego konkursu ofert pomimo, że prowadzi do zawarcia umowy o charakterze cywilnoprawnym, to sama w sobie jest czynnością z zakresu administracji publicznej – ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Skarżąca wskazała na linię orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którą w zakres pojęcia „sprawy sądownoadministracyjnej” nie wchodzi skarga uczestnika konkursu dotycząca czynności wykonawczej jednostki samorządu terytorialnego w kwestii

rozstrzygnięcia otwartego konkursu na powierzenie organizacji pozarządowej prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. Zdaniem Skarżącego, ta linia orzecznicza nadała zaskarżonym przepisom treść sprzeczną z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, co jest przedmiotem skargi konstytucyjnej.

Skarżący kwestionuje konstytucyjność następujących przepisów p.p.s.a.:

– art. 1 w brzmieniu:

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

– art. 3 § 2 pkt 4) i 8) w brzmieniu:

*Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: (...)*

*4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60, 730, 1133 i 2196), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 768, 730, 1520, 1556 i 2200), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw; (...)*

8) *bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;*

Jak podkreśla się w orzecznictwie *[p]rzedmiotem zaskarżenia w skardze konstytucyjnej może być tylko taki przepis, który stanowił podstawę prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej. Wynika to z istoty skargi konstytucyjnej jako środka inicjowania konkretnej kontroli norm prawnych. Zaskarżyć do TK można w tym trybie tylko taki przepis, który wpłynął na rozstrzygnięcie sądu lub innego organu, zdeteminował w sensie prawnym treść tego rozstrzygnięcia (zob. postanowienie TK z 6 lipca 2005 r., SK 25/03). Innymi słowy, chodzi o przepis, którego brak w systemie prawa prowadziłyby – lub mogłyby doprowadzić – do tego, że rozstrzygnięcie sprawy skarżącego byłoby inne (zob. postanowienie TK z 6 lutego 2001 r., sygn. Ts 139/00) (J. Trzcíński, M. Wiácek, Komentarz do art. 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, SIP Lex).*

Natomiast *[s]pecyfikę skargi konstytucyjnej wśród innych pism inicjujących postępowanie przed TK wyznaczają jej przedmiot i wzorce kontroli. Skarga może dotyczyć aktu normatywnego lub jego części. Może być jednak wniesiona jedynie na taki akt, na podstawie którego organ ostatecznie rozstrzygnął o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 19/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 31). Skarga konstytucyjna jest bowiem środkiem uruchamiania tzw. kontroli konkretnej. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego 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 skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 15; 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 39).

W realiach sprawy, która stała się podstawą wniesienia skargi konstytucyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia      marca 2019 r. (sygn.      ) oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez Skarżącą od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W      z dnia      stycznia 2019 r. (sygn.      ). Z uzasadnienia orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że podzielił on pogląd wyrażony przez orzekający w pierwszej instancji Wojewódzki Sąd Administracyjny w W      , zgodnie z którym sądy administracyjne nie mają kognicji do rozstrzygnięcia skarg na bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie rozstrzygnięcia otwartych konkursów na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Wynika to z tej okoliczności, że powyższe sprawy nie mają charakteru administracyjnoprawnego. W ocenie sądów administracyjnych obu instancji d.p.p.w. nie zawiera bowiem przepisu, który stanowiłby podstawę materialnoprawną do wydawania w toku procedury konkursowej przez organ administracji publicznej ogłaszający konkurs, czy powołaną przez niego komisję konkursową, decyzji administracyjnych czy też innych aktów lub podejmowania czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4) p.p.s.a. W przedmiotowej ustawie brak jest także przepisu szczególnego, o którym mowa w art. 3 § 3 p.p.s.a., przewidującego kontrolę sądowoadministracyjną. Postępowanie to nie jest postępowaniem

administracyjnym, a więc nie podlega kontroli sądu administracyjnego bezczynność zaistniała w takim postępowaniu lub przewlekłe jego prowadzenie przez organ jednostki samorządu terytorialnego.

Wobec powyższego nie ma wątpliwości, że podstawą prawną orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego był art. 1 p.p.s.a. definiujący sprawę sądownoadministracyjną jako sprawę z zakresy kontroli działalności administracji publicznej i rozumiany w ten sposób, że sprawa bezczynności organu jednostki samorządu terytorialnego w rozstrzygnięciu otwartego konkursu na powierzenie prowadzenia przez organizacje pozarządowa punktu nieodpłatnej pomocy prawnej nie wchodzi w zakres sądowej kontroli działalności administracji publicznej. Podstawą prawną orzeczenia był także przepis art. 3 § 2 pkt 8) w zw. z art. 3 § 2 pkt 4) p.p.s.a. rozumiany w ten sposób, że sprawa bezczynności organu jednostki samorządu terytorialnego w rozstrzygnięciu otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego polegającego na prowadzeniu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej nie stanowi sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej, ponieważ czynność rozstrzygnięcia takiego konkursu nie jest aktem lub czynnością, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4) p.p.s.a.

Przedstawienie merytorycznego stanowiska, dotyczącego zarzutów podniesionych przez Skarżącego, musi zostać poprzedzone ustaleniem, czy skarga konstytucyjna spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego.

Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznawania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej (*vide* – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 53, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37 oraz 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, każdy czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. *Przepis ten ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest osoba skarżąca. Zgodnie z drugą przesłanką wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Zgodnie z trzecią przesłanką konieczne jest wykazanie, że ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie*

których wydano orzeczenie w sprawie osoby skarżącej, stanowią źródło naruszenia jej wolności lub praw (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2).

Przyjęty w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP model skargi konstytucyjnej przesądza, że służy ona przede wszystkim ochronie wolności i praw skarżącego. To znaczy, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych. W postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wzorcami kontroli mogą być więc przepisy ustawy zasadniczej, wyrażające konstytucyjne prawa lub wolności obywatela. Skarga konstytucyjna musi zawsze wskazywać konstytucyjne prawa lub wolności, które, zdaniem skarżącego, zostały naruszone. W konsekwencji, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną właściwie sformułowany zarzut nie może opierać się wyłącznie na niezgodności kwestionowanego przepisu z normą ogólną, określającą konstytucyjne zasady ustrojowe, czy też adresowaną do ustawodawcy normą o charakterze przedmiotowym. Nie można zatem – co do zasady – jako zarzutu skargi konstytucyjnej wskazać naruszenia zasad ustrojowo-organizacyjnych, które nie kreują praw podmiotowych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225; 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31; 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112 i z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52 i 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 7).

Zasady wnoszenia skarg konstytucyjnych określa ustawa zwykła, aktualnie – ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed

Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: „otpTK”).

Stosownie do art. 53 ust. 1 otpTK, skarga konstytucyjna zawiera:

- 1) określenie kwestionowanego 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 skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;*
- 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;*
- 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;*
- 4) przedstawienie stanu faktycznego;*
- 5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1;*
- 6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.*

Zgodnie z art. 77 ust. 1 otpTK, skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

W niniejszej sprawie skarga konstytucyjna nie odpowiada wymogom formalnym warunkującym jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Z treści art. 53 ust. 1 pkt 2 otpTK wynika, że na skarżącym ciąży obowiązek wskazania, jakie konstytucyjne prawa i wolności zostały naruszone,

a także określenia, w jaki sposób te prawa i wolności doznały uszczerbku na skutek wydania na podstawie zaskarżonych przepisów ostatecznego rozstrzygnięcia. Jednocześnie konieczne jest wykazanie bezpośredniego związku pomiędzy treścią kwestionowanych norm a naruszeniem przysługujących skarżącemu konstytucyjnych praw i wolności, czyli uprawdopodobnienie, że naruszenie praw było wynikiem określonego sformułowania kwestionowanej regulacji, której zarzucana jest niekonstytucyjność.

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone unormowania oraz przepisy konstytucyjne, z którymi unormowania te są, w jego opinii, niezgodne. Skarżący *zobowiązany jest przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził [go – przyp. wł.] do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami (...). Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność* (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91, cz. II, pkt 2.2, zob. też – powołana tam literatura).

Przyjąć należy, że właśnie m. in. konieczność precyzyjnego sformułowania problemu konstytucyjnego w zaskarżonych przepisach prawa uzasadniała

nałożony przez ustawodawcę w art. 44 ust. 1 otpTK przymus adwokacko-radcowski dla sporządzenia skargi konstytucyjnej.

Nie ulega wątpliwości, że Skarżąca jest adresatem konstytucyjnego prawa do sądu, określonego w art. 45 Konstytucji RP i zarzuty skargi konstytucyjnej mogą odnosić się do tego prawa.

W celu zdefiniowania ewentualnego problemu konstytucyjnego występującego w skardze konstytucyjnej wniesionej przez Skarżącą, oraz zajęciu w jego przedmiocie stanowiska konieczne wydaje się uprzednie przeprowadzenie rozważań dotyczących następujących kwestii: po pierwsze, prawidłowości określenia stanu faktycznego sprawy będącej podstawą wniesienia skargi konstytucyjnej, a w szczególności tego czy w rozpatrywanym przypadku w ogóle można mówić o sytuacji bezczynności organu administracji publicznej, która mogłaby być przedmiotem „sprawy”, o której rozstrzygnięcie Skarżąca zwróciła się do sądów administracyjnych, co ma znaczenie dla zidentyfikowania osobistego interesu prawnego Skarżącej w stwierdzeniu niezgodności z Konstytucją RP badanych regulacji oraz bezpośredniości naruszenia tego interesu; po drugie, tego, czy Skarżąca wykazała istnienie jednolitej linii orzeczniczej nadającej zakwestionowanym przepisom ustawy p.p.s.a. określoną treść normatywną.

Skarżąca w skardze konstytucyjnej przedstawiła stan faktyczny w sposób bardzo lakoniczny. Wynika z niego, że Prezydent W ogłosił otwarty konkurs nr na powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia na terenie miasta W punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Wygrana w konkursie i prowadzenie punktów było związane z uzyskaniem dotacji celowej z środków publicznych. Skarżąca miała złożyć ofertę konkursową a Prezydent

W nie rozstrzygnął konkursu ofert – nie dokonał żadnej czynności kończącej procedurę konkursową. Na tle takiego stanu faktycznego Skarżąca wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we W skargę na bezczynność Prezydenta W , która została odrzucona. Skarga kasacyjna no to rozstrzygnięcie została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny.

W Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego W umieszczone zostały dokumenty związane z konkursem ofert na realizację zadania publicznego pod nazwą „Prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w W

” – konkurs nr . Z dokumentów tych wynika, że konkurs na realizację zadania został ogłoszony października 2017 r., termin składania ofert został wyznaczony do dnia listopada 2017 r. godzina W dniu listopada 2017 r. została sporządzona informacja z weryfikacji formalnej ofert złożonych w otwartym konkursie ofert. Warunki formalne spełniały dwie oferty – w tym oferta Skarżącej. W dniu listopada 2017 r. komisja konkursowa dokonała oceny merytorycznej ofert spełniających kryteria formalne. Z załącznika nr 2 do protokołu wynika, że oferta złożona przez Skarżącą nie została przyjęta do realizacji, natomiast do realizacji została przyjęta oferta konkurenta Skarżącej. Z podmiotem tym została w dniu grudnia 2017 r. zawarta umowa o realizację zadania (znak ).

Skarżąca zarzuca Prezydentowi W , że nie dokonał żadnej czynności kończącej procedurę konkursową. Zauważyć należy jednak, że ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r o d.p.p.w. nie zawiera przepisu, który stanowiłby podstawę materialnoprawną do wydania w toku procedury konkursowej przez organ administracji publicznej ogłaszający konkurs, czy też powołaną przez niego komisję konkursową decyzji administracyjnych, bądź też innych aktów lub podejmowania czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4) p.p.s.a. (tak NSA w postanowieniu z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. II GSK 2022/11, SIP Lex



nr 1151678). Takie stanowisko zajęły także orzekające w sprawie Skarżącej sądy administracyjne obu instancji. Jednocześnie zwrócić należy uwagę także na to, że wśród komentatorów pojawia się głos, że zawarcie umowy cywilnoprawnej z podmiotem wyłonionym w drodze otwartego konkursu ofert powinno być poprzedzone rozstrzygnięciem konkursu w formie zarządzenia lub uchwały (wójta, burmistrza, prezydenta, zarządu powiatu lub województwa) (zob. J. Blicharz, *Komentarz do art. 15 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, SIP Lex, P. Staszczuk, *Komentarz do art. 15 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, SIP Lex). Z treści skargi konstytucyjnej wynika, że stanowisko takie samo jak przywołani komentatorzy prezentuje Skarżąca. W związku z tym zauważyć należy, że podstawą prawną dla ewentualnego zaskarżenia do sądu administracyjnego braku wydania zarządzenia o rozstrzygnięciu konkursu przez Prezydenta W winien być przepis art. 101a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713) w związku z art. 92 ust. 1 pkt 2), oraz ust. 2 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2020, poz. 920) – z wszelkimi tego konsekwencjami, związanymi np. z koniecznością wykazania istnienia prawnego obowiązku wydania zarządzenia kończącego postępowanie konkursowe oraz wykazania interesu prawnego lub uprawnienia naruszonego niewydaniem zarządzenia.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 21 września 2006 r. (sygn. SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117) stwierdził: *[n]ależy wskazać, że rozstrzygnięcie Trybunału, zainicjowane skargą konstytucyjną, choć wywiera skutki erga omnes, to w szczególności dotyczy podmiotu, który postępowanie zainicjował. Oznacza to, że w jego sprawie musi dojść, w przypadku zasadnego i skutecznego podważenia kwestionowanego przepisu, do faktycznej ochrony konstytucyjnych praw lub wolności, jak stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji. Jak wskazuje literatura przedmiotu, u materialnych podstaw polskiego modelu*

*skargi konstytucyjnej leży osobisty interes prawny, a nie interes obiektywny – jak przy modelu skargi powszechnej. Skarga konstytucyjna jest również skierowana na badanie kwestionowanych aktów prawnych, nie zaś rozstrzygnięć sądowych (zob. J. Trzeciński, Art. 79 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej). W niniejszej sprawie wymaga więc rozważenia określenie skutków potencjalnego pozytywnego (dla skarżącego) rozstrzygnięcia Trybunału: czy przynieść ono może skarżącemu możliwość ochrony jego konstytucyjnie gwarantowanych praw lub wolności?*

W rozpatrywanej sprawie odpowiedź na tak sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny pytanie musi być negatywna. Wydaje się, że przedmiotowa skarga konstytucyjna wniesiona przez Skarżącą jest konsekwencją przyjęcia przez nią niewłaściwej kwalifikacji prawnej stanu faktycznego. Skarżąca w sposób nieprawidłowy zidentyfikowała problem prawny, związany z niewydaniem przez Prezydenta W            zarządzenia o przyznaniu dotacji na realizację zadania publicznego. Skarżąca podnosi, że Prezydent W            nie rozstrzygnął otwartego konkursu nr            na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Wrocławia, gdy tymczasem takie rozstrzygnięcie nastąpiło, na co niezbitym dowodem jest fakt zawarcia z konkurencyjnym podmiotem umowy cywilnoprawnej na prowadzenie tych punktów w roku 2018. Rzeczywistym problemem prawnym, który można dostrzec w ustalonym stanie faktycznym jest to, czy Prezydent W            powinien był zakończyć w sposób formalny procedurę konkursową wydaniem stosowanego zarządzenia, czy też takiej powinności nie miał. Rozstrzygnięcia tak postawionego problemu na drodze skargi do sądu administracyjnego powinna dochodzić Skarżąca. Ta nieprawidłowość w zidentyfikowaniu problemu prawnego stała się przyczyną (a być może jedną z przyczyn) niepowodzeń procesowych Skarżącej przed sądami administracyjnymi obu instancji. Orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP przepisów

art. 1 p.p.s.a. oraz art. 3 § 2 pkt 8) w zw. z art. 3 § 2 pkt 4) p.p.s.a. (rozumianych w sposób wskazany w skardze) jest bezprzedmiotowe, z punktu widzenia osobistego interesu prawnego Skarżącej, ponieważ przepisy te (w rozumieniu przedstawionym w skardze) nie mają bezpośredniego zastosowania do sytuacji faktycznej, w której się ona znalazła. Orzeczenie o ich niekonstytucyjności jest irrelevantne z punktu widzenia możliwości ochrony jej praw gwarantowanych w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Odnosząc się do zakwestionowanej w skardze konstytucyjnej praktyki orzeczniczej, dotyczącej stosowania zaskarżonych przepisów p.p.s.a., stwierdzić należy co następuje.

Co do zasady, skarga konstytucyjna nie może być kierowana przeciwko zastosowaniu prawa, chociażby ten sposób zastosowania skutkował naruszeniem norm konstytucyjnych. Z treści przepisu art. 79 Konstytucji RP wynika, że przedmiotem kontroli może być wyłącznie akt normatywny. Jednakże, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, zgodnie z którym *[d]okonując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia praktykę rozumienia i stosowania zaskarżonego przepisu, jeżeli ma ona charakter: a) stały, b) powtarzalny, c) powszechny oraz d) determinuje faktycznie jednoznaczne odczytanie przepisu poddanego kontroli (zob. np. wyroki TK: z 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; z 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121; z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; z 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3; z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; z 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 163; z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107 oraz postanowienie z 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, okoliczność taka zachodzi*

w szczególności, jeżeli praktyka ukształtowała się wskutek działalności Sądu Najwyższego, którego uchwały – z racji mocy autorytetu i jego pozycji ustrojowej – są (powinny być) uwzględniane w judykaturze (zob. np. wyroki TK: z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24; z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82) (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU 11A/2009, poz. 165).

Skarżący wywodzi, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalony jest sposób interpretacji zaskarżonych przepisów, zgodnie z którym, w zakres sprawy sądownoadministracyjnej nie wchodzi skarga uczestnika konkursu dotycząca działania bądź zaniechania jednostki samorządu terytorialnego, w kwestii rozstrzygnięcia otwartego konkursu na powierzenie organizacji pozarządowej prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. Analiza przywołanego przez Skarżącą orzecznictwa, prowadzi do następujących wniosków. Postanowieniem z dnia 14 grudnia 2018 r., sygn. I OSK 4239/18 (SIP Lex nr 2602045), NSA oddalił rozpatrywaną skargę kasacyjną, nie wypowiedział jednak się co do sposobu interpretacji przepisów zaskarżonych w niniejszym postępowaniu. W postanowieniu z dnia 10 sierpnia 2018 r., sygn. I GSK 2684/18 (SIP Lex nr 2539471), NSA wyraził pogląd, że ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie zawiera przepisu, który stanowiłby podstawę materialnoprawną do wydania w toku procedury konkursowej przez organy administracji publicznej ogłaszający konkurs, czy też powołaną przez niego komisję konkursową, decyzji administracyjnych czy też innych aktów lub czynności o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4) p.p.s.a. Ustawa ta nie zawiera także przepisu szczególnego, o którym mowa w art. 3 § 3 p.p.s.a., dlatego sąd administracyjny nie mógł być właściwym do rozpoznania skargi na ogłoszenie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego – sprawa taka nie podlega kontroli sądu administracyjnego. W postanowieniu z dnia 11 stycznia

2017 r., sygn. I OSK 2805/16 (SIP Lex nr 2360394), NSA wyraził pogląd, że uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego dotycząca rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert na powierzenie prowadzenia punktu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, stanowiąca o wyniku tego konkursu, nie stanowi ani aktu, ani czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a zatem nie może być poddana kontroli sądu administracyjnego. W postanowieniu z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. akt I OSK 2546/16 (SIP Lex nr 2205576), NSA wskazał, że ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie zawiera przepisu, który stanowiłby podstawę materialnoprawną do wydawania w toku procedury konkursowej przez organ administracji publicznej ogłaszający konkurs, czy też powołaną przez niego komisję konkursową decyzji administracyjnych, czy też innych aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4) p.p.s.a. Przedmiotowa ustawa nie zawiera także przepisu szczególnego, w rozumieniu art. 3 § 3 p.p.s.a. Przyjąć więc należy, że postępowanie w przedmiocie wyłonienia podmiotu mającego prowadzić punkty nieodpłatnej pomocy prawnej nie ma cech postępowania z zakresu administracji publicznej, dlatego nie może być mowy w tym przypadku o istnieniu sprawy sądowoadministracyjnej.

Wskazać w tym miejscu należy, że Skarżąca nie wykazała istnienia takiej praktyki rozumienia i stosowania zaskarżonych przepisów, jaką przedstawiła w skardze konstytucyjnej. Pierwsze z przytoczonych orzeczeń w ogóle nie zawiera rozważań NSA co do charakteru sprawy dotyczącej niewydania przez organ jednostki samorządu terytorialnego zarządzenia (bądź niepodjęcia uchwały) w przedmiocie rozstrzygnięcia otwartego konkursu na powierzenie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. Drugie z przywołanych orzeczeń dotyczy skargi na ogłoszenie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego. W trzecim z przywołanych przez Skarżącą orzeczeń

prezentowany jest pogląd NSA, zgodnie z którym akt kończący postępowanie w przedmiocie powierzenia organizacji pożytku publicznego realizacji zadania prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej (zarządzenie, uchwała), nie jest aktem ani czynnością z zakresu administracji publicznej, dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a zatem nie może być poddany kontroli sądu administracyjnego (brak sprawy sądowoadministracyjnej). Jedynie czwarte z przywołanych przez Skarżącą orzeczeń NSA zapadło w sytuacji braku aktu lub czynności organu kończącego postępowanie konkursowe.

W treści skargi konstytucyjnej Skarżącej (w tym w przywołanym wyżej orzecznictwie NSA) dostrzec można, że za równoważną prawnie uważa ona sytuację, w której organ administracji publicznej dokonuje określonego rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert (bądź dokonuje innych czynności w ramach tego konkursu), z sytuacją bezczynności takiego organu w toku konkursu. Takie stanowisko uznać należy za nietrafne, z uwagi na odmienność problemu prawnego, który w tych dwóch sytuacjach występuje – co szerzej zostanie omówione w dalszej części stanowiska.

Jednocześnie zauważyć należy, że NSA wypowiedział się już w przeszłości w przedmiocie dopuszczalności wniesienia skargi na bezczynność organu administracji publicznej w sprawie, której charakter jest materialnie cywilnoprawny. W dniu 25 listopada 2013 r. NSA podjął uchwałę w składzie 7 sędziów sygn. I OPS 12/13, w której stwierdził, m. in. że *[w] sprawach przekazywanych do właściwości sądów powszechnych, które w pierwszej fazie są załatwiane przez organy administracji, właściwość sądu administracyjnego (...) jest wyłączona tylko w takim zakresie, w jakim sąd powszechny może przejąć sprawę do dalszego jej rozpoznania. (...) Oznacza to, że w ramach tej samej grupy spraw w znaczeniu materialnym przyjmuje się i dopuszcza się różnorodność dróg zaskarżenia działalności organów administracji – do sądu powszechnego lub do*

*sądu administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny przyjmował dopuszczalność skargi na niewydanie przez organ administracji publicznej określonego aktu, mimo że skarga sądowoadministracyjna na taki akt nie przysługiwałaby z uwagi na brak właściwości sądu administracyjnego.*

Z orzeczenia tego jasno wynika, że w orzecznictwie NSA istnieje taka interpretacja przepisów art. 1 p.p.s.a. oraz 3 § 2 pkt 8) w zw. z art. 3 § 2 pkt 4) p.p.s.a., która dopuszcza sądową kontrolę działalności administracji publicznej w zakresie bezczynności dotyczącej rozstrzygnięcia sprawy, której charakter pozostaje materialnie cywilnoprawny – a taki charakter ma postępowanie w przedmiocie wyłonienia organizacji pożytku publicznego i zawarcia z nią umowy cywilnoprawnej na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

Podtrzymując stanowisko o konieczności umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zainicjowanego skargą konstytucyjną Skarżącej, na marginesie poczynić należy następujące uwagi.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP statuuje szeroko rozumiane prawo do sądu. Zgodnie z nim jednostka ma możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) z żądaniem określenia (ustalenia) swojego statusu prawnego, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia. Brak wyszczególnienia sytuacji, w których jednostka mogłaby zaangażować sąd w swojej sprawie, oznacza zezwolenie na takie angażowanie w każdej sprawie, według swobodnej oceny tejże jednostki. Temu uprawnieniu odpowiada obowiązek sądu „rozpatrzenia” tej sprawy. Zaangażowanie sądu przez jednostkę poszukującą ochrony sądowej winno być względnie łatwe i proste (zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, SIP Lex). Miejsce art. 45 w systematyce Konstytucji wskazuje na autonomiczny charakter prawa do sądu. Nie jest ono

jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych (por. A. Wróbel, *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy z 2000 r., nr 1, s. 208). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na prawo do sądu składają się następujące podstawowe elementy, stanowiące bardziej szczegółowo określone prawa konstytucyjne: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (zob. wyroki z dnia: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50 oraz 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36). Potwierdzając dotychczasową linię orzeczniczą, Trybunał dokonał jej rozwinięcia w wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108), a mianowicie uznał, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje też czwarty, istotny element – prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Pogląd ten Trybunał powtórzył między innymi w wyrokach z dnia: 14 listopada 2007 r., sygn. SK 16/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 124; 26 lutego 2008, sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29 czy 12 lipca 2011 r., sygn. K 26/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 54.

W realiach sprawy, będącej przyczyną wniesienia skargi konstytucyjnej, Skarżąca upatruje naruszenia przysługującego jej prawa do sądu w „normatywnym dysonansie” pomiędzy pojęciem „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust.1 Konstytucji RP, a pojęciem „sprawy sądowoadministracyjnej” na gruncie art. 1 p.p.s.a. i pojęciem „czynności z zakresu administracji publicznej”



na gruncie art. 3 ust. 2 pkt 4) w zw. z pkt 8) p.p.s.a. W ocenie Skarżącej, zawężenie zakresu pojęcia „sprawa” – w znaczeniu konstytucyjnym – do zakresu pojęcia „sprawy sądowoadministracyjnej” oraz „czynności z zakresu administracji publicznej” spowodowało pozbawienie jej prawa do sądu w sprawie, która nie mieści się w zakresie pojęciowym sprawy sądowoadministracyjnej, lecz – w ocenie Skarżącej – jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, w związku z czym jest objęta prawem do sądu.

Przy wyznaczeniu przedmiotowego zakresu prawa do sądu zasadnicze znaczenie ma pojęcie „sprawy”, o której rozstrzygnięcie ma możliwość ubiegać się podmiot prawa do sądu.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się o konieczności położenia nacisku na objęcie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP możliwie najszerszego zakresu spraw (zob. wyroki z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; z dnia 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63; z dnia 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84; z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52). Nie budzi kontrowersji, że prawo do sądu obejmuje obecnie wszystkie podstawowe obszary systemu prawnego, tj. prawo cywilne, karne i administracyjne. Taka szeroka interpretacja prawa do sądu jest uzasadniona koniecznością zapobiegania wyłączeniu przez ustawodawcę określonych obszarów stosunków prawnych z kognicji sądów. Jednakże pojęcie „sprawy” w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP ma swoje granice. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował się problemem określenia owych granic „sprawy”. Za istotny z punktu widzenia rozpatrywanej skargi konstytucyjnej należy uznać wyrok z dnia 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 251). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny zajmował się m. in. problemem poddania kontroli sądowej prawidłowości wyboru oferty w postępowaniu konkursowym. Problem konstytucyjny powstał na gruncie obowiązujących wówczas przepisów,

regulujących tryb konkursowy zawierania przez Kasy Chorych umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych. Odnosząc się do sformułowanego przez Ogólnopolski Związek Zawodowy Lekarzy zarzutu niekonstytucyjności braku sądowej kontroli konkursów ofert Trybunał wskazał, że w przypadku dokonania przez zamawiającego rozstrzygnięcia ogłoszonego konkursu (...) *oferentowi nie przysługuje względem zamawiającego żadne roszczenie o korzystne dlań rozstrzygnięcie konkursu (które prowadziłyby do zawarcia umowy). Gdyby tak było, konkurs byłby zbędny, bowiem Kasa Chorych miałaby w istocie obowiązek zawrzeć umowę z każdym kto się do niej zgłosi. Wszyscy oferenci przedstawiają swoje oferty zamawiającemu w przekonaniu o ich wyższości nad ofertami konkurencji. Istotą konkursu jest jednak, że to zamawiający – do pewnego stopnia swobodnie, choć w granicach i z poszanowaniem prawa, dokonuje wyboru.*

Tym samym Trybunał stwierdził, że ocena prawidłowości wyboru oferty w postępowaniu konkursowym nie mieści się w zakresie pojęcia „sprawy” – w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

W analizowanym przypadku Skarżąca nie kwestionuje braku możliwości poddania pod ocenę sądu prawidłowości wyboru oferty w postępowaniu konkursowym, ale kwestionuje konstytucyjność braku możliwości poddania ocenie sądu sytuacji bezczynności organu administracji publicznej w rozstrzygnięciu takiego konkursu. W związku z tym, pojawia się problem, czy skarga na bezczynność (przewlekłość postępowania) organu jednostki administracji publicznej może być samodzielną „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, czy też ma ona jedynie znaczenie akcesoryjne w stosunku do „sprawy”, w toku której ewentualna bezczynność (przewlekłość postępowania) organu wystąpiła. Podobny problem był przedmiotem szerokich rozważań Trybunału Konstytucyjnego w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14 (OTK ZU nr 9/A/15, poz. 149). Trybunał badał konstytucyjność art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na

naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 75 ze zmianami), w związku z art. 394<sup>1</sup> § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1460 ze zmianami). Wzorcem kontroli był art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał w uzasadnieniu orzeczenia przeprowadził szeroką analizę orzecznictwa własnego, a także orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz poglądów doktryny na temat charakteru prawnego postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania oraz tego, czy w postępowaniu w przedmiocie przewlekłości postępowania sąd działa jako organ wymiaru sprawiedliwości, czy jako organ ochrony prawnej. Z analizy tej wynika, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przeważa stanowisko, wedle którego postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania jest jedynie postępowaniem wпадkowym (incydentalnym) w ramach postępowania głównego i nie stanowi odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a sąd orzekający w sprawie ze skargi na przewlekłość postępowania działa jako organ ochrony prawnej. Podobne stanowisko jest przeważające także w zbadanym przez Trybunał orzecznictwie Sądu Najwyższego, według którego, przedmiot skargi na przewlekłość postępowania nie jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania jej przez sąd. Trybunał w orzeczeniu z dnia 22 października 2015 r. przyłączył się do tego większościowego stanowiska i stwierdził, że *sąd w postępowaniu w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania działa jako organ ochrony prawnej, który kontroluje sprawność procedowania przez organ prowadzący postępowanie główne oraz podejmuje działania w celu nadania sprawie właściwego biegu z punktu widzenia szybkości procedowania. Jednocześnie, mając na uwadze podstawowy przedmiot i cel postępowania*

*w przedmiocie przewlekłości postępowania, orzekanie o skardze na przewlekłość postępowania nie stanowi rozpatrywania odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, ponieważ nie dochodzi do bezpośredniego merytorycznego orzekania o prawach i wolnościach jednostki. (...) Orzekając o przewlekłości postępowania, sąd nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach materialnoprawnych jednostki, ale o konieczności usunięcia barier ograniczających wykonywanie konstytucyjnego prawa do sądu, którego elementem jest rozpoznanie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Rozstrzygnięcie to ma charakter „służebny” wobec postępowania merytorycznego i ma na celu umożliwienie jego sprawnego prowadzenia oraz – w rezultacie – uzyskanie rozstrzygnięcia sprawy głównej w rozsądnym terminie. Z tego względu orzekanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie jest samo w sobie sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale jedynie jedną z czynności podejmowanych w ramach rozpoznawania takiej sprawy.*

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy co następuje.

Powyżej przytoczone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zapadło na gruncie stanów faktycznych i prawnych nieco odmiennych od tego, który jest przedmiotem skargi konstytucyjnej. Nie zmienia to jednak faktu, że przeprowadzone przez Trybunał Konstytucyjny rozważania prawne pozostają aktualne także na gruncie sprawy przedstawionej przez Skarżącą. Wyrok z dnia 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, zapadł na gruncie badania konstytucyjności zaskarżonych przepisów nieobowiązującej już ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, jednakże rozważania Trybunału dotyczące granic „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i ustalenie, że poza tymi granicami znajduje się poddanie ocenie sądu prawidłowości wyboru oferty w postępowaniu konkursowym, pozostają aktualne także na gruncie d.p.p.w. Ustawa ta także przewiduje otwarty konkurs ofert jako metodę wyboru podmiotu ze sfery pozarządowej, z którym (jak ma to miejsce w rozpatrywanym

przypadku) zawierana jest umowa cywilnoprawna na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Dlatego za uzasadniony należy uznać pogląd, że kwestia ewentualnej oceny zasadności wyboru przez ogłaszającego konkurs jednej z ofert, nie jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i nie korzysta z szerokiej ochrony konstytucyjnej. W sprawie objętej skargą konstytucyjną Skarżącej, podstawą prawą orzekania przez sąd administracyjny o ewentualnej bezczynności (czy przewlekłości postępowania) organu administracji publicznej są przepisy ustawy p.p.s.a., nie zaś ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Pomimo tego, podobieństwo obu regulacji powoduje, że aktualny dla niniejszej sprawy pozostaje pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 października 2015 r. (sygn. SK 28/14), zgodnie z którym, orzekanie o skardze na przewlekłość postępowania (bezczyność organu) nie stanowi rozpatrywania odrębnej sprawy (w znaczeniu konstytucyjnym), od sprawy w toku której ta ewentualna przewlekłość (bezczyność) wystąpiła, a orzekający sąd działa jedynie jako organ ochrony prawnej.

Podsumowując tą część rozważań, stwierdzić należy, że już sama kwestia prawidłowości rozstrzygnięcia przez Prezydenta W otwartego konkursu ofert na powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia na terenie Wrocławia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej nie stanowi „sprawy” w znaczeniu konstytucyjnym, i nie jest objęta prawem do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Tym bardziej nie stanowi takiej „sprawy” kwestia bezczynności organu administracji publicznej w rozstrzygnięciu konkursu, ponieważ sprawa owej bezczynności ma jedynie znaczenie akcesoryjne w stosunku do postępowania konkursowego i jego rozstrzygnięcia, a więc nie

stanowi samoistnej „sprawy” w znaczeniu konstytucyjnym i nie korzysta z konstytucyjnego prawa do sądu.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Szlachetka*  
Zastępca Prokuratora Generalnego