

Wrocław, 27.03.2019

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Skarżąca: F w W

zastępowana przez pełnomocnika

adw. Annę Klein

Skr. Pocz. Nr 0621

50-300 Wrocław 6

i z up. substytucyjnego

r.pr. Jacka Bąbkę

SKARGA KONSTYTUCYJNA

W imieniu skarżącej – załączając pełnomocnictwo procesowe dla adwokata [1] oraz upoważnienie do zastępowania przez radcę prawnego [2] – wnoszę skargę konstytucyjną w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (upsa) konkretnie zaskarżając:

— art. 1 ups-a rozumiany 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**) – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 184 zd.1 Konstytucji RP;

— art. 3 § 2 pkt 8) upsa w zw. z art. 3 § 2 pkt 4) upsa rozumiany 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 – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 184 zd. 1 Konstytucji.

na podstawie których Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 03.2019 r. oddalił skargę kasacyjną na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we W z dnia 01.2019 r. odrzucając skargę na bezczynność Prezydenta W w przedmiocie rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Prawomocne orzeczenie NSA zostało skarżącej doręczone w dniu 26.03.2019 r. i traktuję jako ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny sprawy rysuje się następująco:

Organ jednostki samorządu terytorialnego – Prezydent W ogłosił otwarty konkurs na powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia na terenie miasta W punktów nieodpłatnej pomocy prawnej powiązanego z przyznaniem dotacji ze środków publicznych – jako zadanie publiczne zlecone przez administrację rządową. Skarżąca F w W złożyła do organu ofertę konkursową. Prezydent W nie rozstrzygnął konkursu ofert i nie dokonał w tym zakresie żadnej czynności kończącej procedurę konkursową.

Po bezskutecznym wyczerpaniu wezwania organu samorządu terytorialnego do usunięcia naruszenia prawa skarżąca wniosła skargę na brak rozstrzygnięcia (bezczynność organu) do sądu administracyjnego, który orzeczeniem z 01.2019 r. postanowił odrzucić skargę. Wojewódzki Sąd Administracyjny we W zważył, że skarga nie jest dopuszczalna, gdyż „żądanie skarżącego nie ma charakteru administracyjnoprawnego”, a „sprawa nie podlegała kontroli sądu administracyjnego”. Sąd administracyjny I instancji stwierdził, że „skoro skarga na zarządzenie prezydenta w tego rodzaju sprawie nie jest dopuszczalna to i za niedopuszczalną należy uznać skargę na jego bezczynność” (s. 4). Konstytucyjna kwestia tego, czy sprawa podlega/nie podlega kontroli sądu administracyjnego została poddana ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego na skutek wniesionej przez skarżącą skargi kasacyjnej. Postanowieniem z 03.2019 r. skargę kasacyjną oddalił uważając, że z uwagi na brak kognicji sądu administracyjnego skarga [...] na

bezczytność Prezydenta W w przedmiocie rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej jest niedopuszczalna, co uzasadniało jej odrzucenie (s. 5).

- II. Naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 184 zd. 1 Konstytucji.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje rozpoznanie **sprawy** przez właściwy sąd. *Prima facie* perspektywę otwarcia drogi do sądu w spornych stosunkach z monokratycznymi wykonawczymi organami jednostek samorządu terytorialnego (prezydent miasta) w sprawach z zakresu administracji publicznej kreują zaskarżone przepisy: art. 1 oraz art. 3 § 2 pkt 8) w zw. z pkt 4) upsa. Tyle że perspektywa ta jest pozorna i nie jest dla skarżącej dostępna, czego dowodzi ostateczne odrzucenie skargi do sądu administracyjnego w oparciu o normę prawną rekonstruowaną przez sądy administracyjne na bazie zaskarżonych procesowych przepisów ustawy zwykłej. Gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu powinno być prawem skutecznym, a takim nie jest, a merytoryczne rozpoznanie sprawy (sporu z organem administracji publicznej) przez sąd nie jest realnie zagwarantowane, przeciwnie – jest normatywnie niedopuszczalne.

W sytuacji braku kontroli sądownoadministracyjnej nad brakiem rozstrzygnięcia otwartego konkursu przez prezydenta miasta (bezczytność, brak czynności), jakie powinno przyjąć formę zarządzenia w przedmiocie rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert na powierzenie zadania publicznego prowadzenia punktów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, skarga konstytucyjna czyni przedmiotem indywidualnej kontroli przed TK normatywny dysonans pomiędzy pojęciem **sprawy** na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 184 zd. 1 Konstytucji, a użytym w art. 1 upsa dookreśleniem „**sprawy sądownoadministracyjne**” oraz w art. 3 ust. 2 pkt 4) w zw. z pkt 8) upsa (bez) „czynności z zakresu administracji publicznej” - zawężony ustawowy zakres pojęcia (bez) „czynności z zakresu administracji publicznej”, niekoherentny z zakresem pojęcia konstytucyjnego „sprawy” obejmującego niewątpliwie swym zakresem spory prawne na gruncie prawa publicznego pomiędzy monokratycznymi organami jednostek samorządu terytorialnego (prezydent miasta) a organizacją pozarządową uczestniczącą w otwartym konkursie na powierzenie realizacji zadania publicznego.

Reasumując, teza skargi konstytucyjnej (per analogiam do problemu konstytucyjnego art. 1 KPC rozwiązanego w wyroku TK z 10.07.2000 SK 12/99) jest taka, że art.1 upsa w zakresie w jakim w pojęciu „*sprawy sądownoadministracyjne*” 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 – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 184 Konstytucji. Tego rodzaju zaniechanie organu administracji publicznej w sferze **zadań publicznych**, o których także traktuje Konstytucja (art. 163 i 166 Konstytucji), podlega kontroli sądów administracyjnych, bo tak to wyznacza obszar norm konstytucyjnych.

W demokratycznym państwie prawnym tak doniosły obszar jak powierzenie zadań publicznych (usług publicznych) przez organy administracji publicznej podmiotom prywatnym (w oparciu o mechanizm partycypacji społecznej) oraz spór w tej materii pomiędzy podmiotem prywatnym a podmiotem publicznym nie może być pozostawiony poza kontrolą sądów administracyjnych, których zasadniczą rolą jest właśnie sprawowanie kontroli w zakresie legalności zaniechania/działania organu publicznego. W tej kwestii można wskazać systemowo i porównawczo, że nie ma wątpliwości co do tego, że kontroli sądowoadministracyjnej podlegają rozstrzygnięcia konkursów na świadczenie usług medycznych (spory NFZ z podmiotami prywatnymi) czy konkursów na stanowiska dyrektorów publicznych szkół (spory organów prowadzących szkoły z kandydatami na stanowisko), czy też wyłanianie podmiotów w drodze konkursów w ramach których władza publiczna decyduje o przyznawaniu środków pieniężnych z Unii Europejskiej.

Postępowanie konkursowe prowadzone przez organ jednostki samorządu terytorialnego w ramach otwartego konkursu dot. zadania publicznego jest postępowaniem z **zakresu administracji publicznej** w rozumieniu art. 184 Konstytucji, a skoro tak to rozstrzygnięcie (brak rozstrzygnięcia) jest czynnością (zaniechaniem) z zakresu administracji publicznej.

Nadto na gruncie art. 45 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji przez **sprawy** kwalifikowane jako **sprawy z zakresu administracji publicznej należy rozumieć** wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez organy administracji, które nie mają charakteru cywilnego, a więc takie uchwały które same przez się nie są czynnościami cywilnoprawnymi i nie wywołują skutków cywilnoprawnych, choć są podejmowane z zamiarem realizacji w przyszłości określonych czynności cywilnoprawnych. Chodzi tu więc o działania samorządu na etapie poprzedzającym podejmowanie czynności cywilnoprawnych, a takim właśnie etapem jest procedura otwartego konkursu i zapadłe w niej rozstrzygnięcie.

Identycznym sformułowaniem redakcyjnym cyt. „w *sprawach z zakresu administracji publicznej*” posłużył się ustawodawca w art. 3 § 2 pkt 4) Upsa. Niezakwalifikowanie czynności 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 administracji publicznej. Wyłączenie mechanizmu kontroli sądowej administracji publicznej w tym zakresie jest niekonstytucyjne i narusza istotę prawa do sądu.

Ostateczne orzeczenie NSA z 03.2019, które legło u podstaw niniejszej skargi konstytucyjnej, oparte jest na normie prawnej, przyjmującej, że w zakres sprawy sądowoadministracyjnej (sprawy z zakresu administracji publicznej) nie wchodzi skarga uczestnika konkursu dot. działania/zaniechania wykonawczej jednostki samorządu terytorialnego w kwestii rozstrzygnięcia otwartego konkursu na powierzenie organizacji pozarządowej prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. Taki sposób rozumienia zaskarżonych przepisów utrwalił się i znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W tej sytuacji należy uznać, że przepisy – w praktyce ich stosowania – nabrały takiej właśnie treści, jaką jednolicie odnalazła w nich instancja sądowa sprawująca nadzór judykacyjny nad orzecznictwem sądów wojewódzkich (zob. postanowienia NSA: z 14.12.2018 I OSK 4239/18 (z 28.09.2018 WSA we Wrocławiu IV SA/Wr 418/18); z 10.08.2018 I GSK 2684/18 (z 06.03.2018 WSA w Poznaniu III SA/Po 22/18); z 11.01.2017 I OSK 2805/16 (z 22.09.2016 WSA we Wrocławiu IV SA/Wr 116/16); z 14.12.2016 I OSK 2546/16 (z 09.06.2016 WSA we Wrocławiu IV SAB/Wr 64/16)).

PEŁNOMOCNIK



Załączniki:

-
1. pełnomocnictwo
 2. upoważnienie do zastępowania
 3. postanowienie NSA 03.2019
 4. postanowienie WSA we W z 01.2019
 5. informacja z KRS dot. FBNP