



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 12/20
BAS-WAK-306/20

Warszawa, 8 października 2020 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 (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej F
z siedzibą w W z 27 marca 2019 r. (sygn. akt SK 12/20),
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. Przedmiot kontroli

1. F z siedzibą w W (dalej: skarżąca) przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniła dwa przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.):

- 1) art. 1 p.p.s.a.: „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)”;
- 2) art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.: „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: [...] 8) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a”, który został zakwestionowany w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. obowiązującym 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”.

2. Skarżąca, precyzując ramy zaskarżenia, wskazała, że:

1) kwestionuje art. 1 p.p.s.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)” (*petitum skargi*) oraz

2) wnosi o kontrolę art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. rozumianego w ten sposób, „że (brak) rozstrzygnięcia przez organ jednostki samorządu terytorialnego otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego nie stanowi (bez)czynności z zakresu administracji publicznej podlegającej kontroli przez sądy administracyjne” (*petitum skargi*).

3. *Signum specificum* skargi konstytucyjnej jest zakwestionowanie 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. Jak przyjmował Trybunał Konstytucyjny (dalej: Trybunał lub TK) w dotychczasowym orzecznictwie, związek między normą, której zarzuca się niekonstytucyjność, a ostatecznym rozstrzygnięciem jest najściślejszy, jeśli zarzut niekonstytucyjności dotyczy ustawy albo innego aktu normatywnego lub ich jednostki redakcyjnej wprost powołanych w sentencji ostatecznego orzeczenia. Jednocześnie jednak występują przypadki, kiedy organ stosuje daną normę, odtwarzając ją lub jej fragment z przepisu, który nie jest przywołany w sentencji ostatecznego rozstrzygnięcia. W takim wypadku Trybunał przyjmuje, że istnieje wymagany przez art. 79 ust. 1 Konstytucji związek pomiędzy orzeczeniem i przedmiotem kontroli konstytucyjności, jakkolwiek nie jest on wprost ujawniony (zob. postanowienie TK z 29 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 26/15 i powołane tam orzecznictwo).

W świetle tych ustaleń należy uznać, że art. 1 p.p.s.a., nieprzywołany w sentencji ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej, a jedynie wspomniany w jego uzasadnieniu jako podstawa dla rekonstrukcji kognicji sądów administracyjnych (której zakres skarżąca kwestionuje), wykazuje pożądaną konstytucyjnie relację z treścią postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego

z marca 2019 r., sygn. akt ..., którego wydanie stało się podstawą do wystąpienia z analizowaną skargą konstytucyjną.

4. Uwzględniając wątpliwości Sejmu odnoszące się do przyjętej przez skarżącego konstrukcji zakresu zaskarżenia, powstałe w świetle sformułowanych przez niego zarzutów i przesłanek warunkujących kognicję Trybunału Konstytucyjnego, szczegółowa analiza przedmiotu kontroli zostanie przeprowadzona w części poświęconej analizie formalnoprawnej.

II. Stan faktyczny i prawny sprawy skarżącej

1. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 294, ze zm.; dalej: u.n.p.p.), zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, o których mowa w art. 11 ust. 7 zdanie drugie tej ustawy, są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej realizowanymi przez powiat w porozumieniu z gminami albo samodzielnie. Zgodnie natomiast z art. 11 ust. 1 u.n.p.p., powiat powierza połowę punktów do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowę organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego, z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Realizacja 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 2020 r. poz. 1057; dalej: u.d.p.p.). Zapewnia ona udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie umowy zawartej pomiędzy organizacją a powiatem.

Prezydent W ... (miasta na prawach powiatu), sprawując – zgodnie z art. 92 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920; dalej: u.s.p.) – funkcję zarządu powiatu, ogłosił otwarty konkurs nr ... na powierzenie prowadzenia punktów udzielania nieodpłatnej

pomocy prawnej. Skarżąca wzięła w nim udział i złożyła ofertę konkursową. Prezydent W nie rozstrzygnął jednak konkursu ofert i nie dokonał w tym zakresie żadnej czynności kończącej procedurę konkursową.

W związku z powyższym, skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: WSA w W) na brak rozstrzygnięcia (bezczynność organu). Skarga została odrzucona postanowieniem z stycznia 2019 r., sygn. akt . Od tego rozstrzygnięcia skarżąca wywiodła skargę kasacyjną, która została oddalona przez Naczelnego Sąd Administracyjny (dalej: NSA) postanowieniem z marca 2019 r., sygn. akt .

2. W ocenie sądów administracyjnych obu instancji, żądanie skarżącej nie miało charakteru administracyjnoprawnego, a sprawa nie podlegała kontroli sądowoadministracyjnej. Postanowienie NSA wydane w sprawie skarżącej wraz z uzasadnieniem zostało jej doręczone 26 marca 2019 r. i stało się – jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – podstawą do wniesienia 27 marca 2019 r. (data nadania) skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym należy uznać, że dochowany został trzymiesięczny termin wniesienia skargi, zastrzeżony w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK).

3. W wyniku kontroli wstępnej skargi inicjującej niniejsze postępowanie, Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 25 czerwca 2019 r., sygn. akt Ts 49/19, odmówił nadania dalszego biegu skardze w zakresie dotyczącym badania zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji. Postanowieniem z 15 stycznia 2020 r. Trybunał nie uwzględnił zażalenia skarżącej na postanowienie z 25 czerwca 2019 r., tym samym kontrola konstytucyjności w niniejszej sprawie prowadzona będzie wyłącznie w perspektywie jednego wzorca kontroli – art. 45 ust. 1 Konstytucji.

III. Zarzuty skarżącej

1. W skardze wywodzi się, że „*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 [p.p.s.a. – uwaga własna]. 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” (skarga, s. 3). W konsekwencji skarżąca twierdzi, iż „merytoryczne rozpoznanie sprawy (sporu z organem administracji publicznej) przez sąd nie jest realnie zagwarantowane, przeciwnie – jest normatywnie niedopuszczalne” (*ibidem*), co przemawiać ma za zasadnością zarzutu naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W tym stanie rzeczy „skarga konstytucyjna czyni przedmiotem indywidualnej kontroli przed TK normatywny dysonans między pojęciem sprawy na gruncie art. 45 Konstytucji w zw. z art. 184 zd. 1 Konstytucji, a użytym w art. 1 upsa [p.p.s.a. – uwaga własna] dookreśleniem «sprawy sądowoadministracyjnej» oraz w art. 3 § 2 pkt 8) w zw. z pkt 4) upsa [p.p.s.a.a – uwaga własna] (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” (skarga, s. 3).

2. Wymaga podkreślenia, że jakkolwiek skarżąca czyni przedmiotem kontroli dwa odrębne przepisy p.p.s.a.: art. 1 oraz art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 przywołanej ustawy, to jako wzorce badania konstytucyjności względem obu przepisów wskazuje art. 45 ust. 1 Konstytucji, jednocześnie formułując argumenty mające przemawiać za zasadnością zarzutów skargi i adresując je *en bloc* wobec kwestionowanych przepisów.

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 [p.p.s.a. – uwaga własna]. 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” (skarga, s. 3). W konsekwencji skarżąca twierdzi, iż „merytoryczne rozpoznanie sprawy (sporu z organem administracji publicznej) przez sąd nie jest realnie zagwarantowane, przeciwnie – jest normatywnie niedopuszczalne” (*ibidem*), co przemawiać ma za zasadnością zarzutu naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W tym stanie rzeczy „skarga konstytucyjna czyni przedmiotem indywidualnej kontroli przed TK normatywny dysonans między pojęciem sprawy na gruncie art. 45 Konstytucji w zw. z art. 184 zd. 1 Konstytucji, a użytym w art. 1 upsa [p.p.s.a. – uwaga własna] dookreśleniem «sprawy sądowoadministracyjnej» oraz w art. 3 § 2 pkt 8) w zw. z pkt 4) upsa [p.p.s.a.a – uwaga własna] (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” (skarga, s. 3).

2. Wymaga podkreślenia, że jakkolwiek skarżąca czyni przedmiotem kontroli dwa odrębne przepisy p.p.s.a.: art. 1 oraz art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 przywołanej ustawy, to jako wzorce badania konstytucyjności względem obu przepisów wskazuje art. 45 ust. 1 Konstytucji, jednocześnie formułując argumenty mające przemawiać za zasadnością zarzutów skargi i adresując je *en bloc* wobec kwestionowanych przepisów.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Stosownie do art. 79 ust. 1 Konstytucji, 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.

W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania (por. m.in. wyroki TK z: 30 września 2014 r., sygn. akt SK 22/13; 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14 i 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15 i powołane tam orzecznictwo sądu konstytucyjnego oraz postanowienia TK z: 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09; 18 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 1/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 21/17; 9 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 19/18 i 3 czerwca 2020 r., sygn. akt SK 36/19).

W wypadku stwierdzenia przeszkody formalnej na etapie służącym merytorycznemu rozpoznaniu skargi, Trybunał umarza postępowanie, albowiem pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi – przewidzianej w art. 61 ustawy o TK – nie przesądza definitywnie o dopuszczalności późniejszego jej rozpoznania co do *meritum* (zob. postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. akt SK 5/14). Dopiero bowiem szczegółowa analiza okoliczności sprawy prowadzona na etapie jej merytorycznego rozpoznania pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi Konstytucji i ustawy o TK.

W opinii Sejmu, analiza skargi konstytucyjnej mająca na celu weryfikację istnienia pozytywnych oraz braku ujemnych przesłanek procesowych prowadzi jednak do wniosku, że pismo procesowe inicjujące niniejsze postępowanie jest obciążone wadami, które przesądzają o niedopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie. Z tego względu należy wskazać, co następuje.

2. Skargę konstytucyjną wnosi się „na zasadach określonych w ustawie”, przy czym chodzi o ustawę, która określa „organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem” (art. 197 Konstytucji), *de lege lata* – ustawę o TK. Jak podkreśla Trybunał, wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji uprawnienie do złożenia skargi konstytucyjnej może być realizowane jedynie w zakresie przewidzianym w ustawie o TK i po spełnieniu określonych w niej wymagań formalnych (postanowienie pełnego składu TK z 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13).

W niniejszej sprawie wątpliwości Sejmu odnoszą się do zasadniczych wymagań stawianych skardze wprost w Konstytucji, a jedynie rozwiniętych w przepisach ustawy o TK. Skarżąca wyraźnie formułuje swoje wątpliwości konstytucyjne nie względem przepisów p.p.s.a. *in extenso*, ale w określonym ich rozumieniu. Jak wywodzi się w skardze, „ostateczne orzeczenie NSA z .03.2019 , które legło u podstaw niniejszej skargi konstytucyjnej, oparte jest na normie prawnej, przyjmującej, że w zakres sprawy sądownoadministracyjnej (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 ich praktyce stosowania – nabrały takiej właśnie treści, jaką jednolicie odnalazła w nich instancja sądowa sprawująca nadzór judykacyjny nad orzecznictwem sądów wojewódzkich” (skarga, s. 5).

Na poparcie tych twierdzeń skarżąca wskazała postanowienia NSA z: 14 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 4239/18; 10 sierpnia 2018 r., sygn. akt I GSK 2684/18; 11 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 2805/16 oraz 14 grudnia 2016 r., sygn. akt I OSK 2546/16.

3. Z uwagi na to, że w niniejszej sprawie skarżąca nie zakwestionowała literalnego brzmienia regulacji poddanej ocenie konstytucyjnej, lecz wskazała jako przedmiot kontroli treść nadaną przepisom przez praktykę sądową, w pierwszej kolejności – w opinii Sejmu – należy rozstrzygnąć, czy tak określony przedmiot kontroli podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Wymaga podkreślenia, że orzeczenia sądowe ani inne akty stosowania prawa nie mogą być przedmiotem kontroli Trybunału. W jego kompetencjach nie leży również określanie, która – z kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne – interpretacji określonego przepisu jest właściwa. Działalność Trybunału ma bowiem na celu wyeliminowanie z porządku prawnego normy niezgodnej z Konstytucją, a nie przesądzenie, który z możliwych wariantów interpretacyjnych wyrażającego tę normę przepisu powinien być przyjęty przez sądy. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem sądem prawa, a nie sądem faktów. Konstytucyjna kognicja Trybunału Konstytucyjnego w pierwszej kolejności obejmuje orzekanie w sprawie hierarchicznej zgodności aktów normatywnych (zob. art. 188 i art. 193 Konstytucji).

Jednocześnie – w ślad za orzecznictwem konstytucyjnym – Sejm dostrzega, że na treść konkretnej normy prawnej składa się nie tylko brzmienie zaskarżonego przepisu, lecz również jego systemowe uwarunkowanie, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza. „Jeżeli zatem utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. postanowienie z 19 lipca 2005 r., sygn. SK 37/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 87). Stałość i powszechność praktyki wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny powoduje nadanie samym przepisom trwałego, niekonstytucyjnego znaczenia. Ujawnienie zależności między sferą stosowania i stanowienia prawa wymaga jednakże każdorazowego stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu. Brak takiego stwierdzenia nie pozwala natomiast przyjąć, że zaskarżone przepisy mogą zostać poddane kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym” (postanowienie TK z 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09, zob. także postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04).

Nie jest sporne, 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 naszego kraju” (wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99; por. także wyroki TK z: 6 września 2001 r., sygn. akt P 3/01; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt

SK 37/01; 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07; 27 października 2010, sygn. akt K 10/08; 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 8/17 oraz postanowienia TK z: 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt SK 33/14; 27 marca 2018, sygn. akt P 1/16; 23 maja 2018 r., sygn. akt SK 22/17).

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

W tym miejscu, Sejm uznaje za stosowne podkreślić, że w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną przepisy wskazane przez skarżącą, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny jednocześnie stanowić bezpośrednie źródło naruszenia jej konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć jej osobiście). Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10). Przepisy kwestionowane za pomocą skargi konstytucyjnej powinny stanowić normatywną podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego w sprawie, w związku z którą wniesiona została skarga do Trybunału. W treści tych przepisów tkwić powinna bezpośrednia przyczyna zaistniałego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego.

Wobec powyższego, dopuszczalność merytorycznej oceny zakwestionowanych przez skarżącą przepisów p.p.s.a. – w dookreślonych przez nią zakresach – jest uzależniona od rozstrzygnięcia, czy przedstawiony przez inicjatora kontroli problem konstytucyjny wynika z normy prawnej, której treść została ukształtowana w sposób utrwalony w procesie jej stosowania (zob. np. wyrok TK z 7 marca 2007 r., sygn. akt K 28/05). W świetle przywołanego wcześniej *acquis constitutionnel* tylko stała, powszechna, powtarzalna interpretacja normy z przepisu może prowadzić do nadania tekstowi sensu podlegającego kontroli konstytucyjności.

W świetle zarzutów skargi konstytucyjnej, zdeterminowanych wszakże sytuacją prawną jej autora, dla istoty problemu w niej zgłoszonego relewantne pozostają wypowiedzi sądów administracyjnych, w szczególności NSA, odnoszące się do możliwości kontroli przez sądy administracyjne braku rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej (*in casu* – prezydenta miasta na prawach powiatu)

otwartego konkursu ofert i wybór organizacji pozarządowej, której powierzone zostanie zadanie publiczne prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej.

Tymczasem ze wskazanych przez skarżącą czterech orzeczeń, tylko jedno dotyczy zdiagnozowanego przez nią problemu kontroli sądownoadministracyjnej – jak twierdzi skarżąca – bezczynności organu w perspektywie powierzania prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego. Pozostałe zostały wydane na tle zróżnicowanych stanów faktycznych, w oparciu o różne podstawy prawne, co utrudnia stwierdzenie, czy można mówić o utrwalonej linii orzeczniczej:

a) w postanowieniu z 14 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 4239/18, NSA odniósł się do stanu faktycznego, w którym nastąpiło rozstrzygnięcie konkursu na prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej przez organizację pożytku publicznego, a jego wynik został zakwestionowany przez skarżącą kasacyjnie fundację, która powoływała się na nieobjęcie zaskarżonego rozstrzygnięcia unormowaniem art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.;

b) postanowieniem z 10 sierpnia 2018 r., sygn. akt I GSK 2684/18, NSA wyraził pogląd, iż ogłoszenie organu administracji publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na wspieranie realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 326, ze zm.) w obszarze działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka nie podlega kontroli sądów administracyjnych, bowiem czynności takiej nie można kwalifikować jako jedną z czynności o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.;

c) postanowieniem z 11 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 2805/16, NSA rozpoznał skargę kasacyjną skarżącej, która kwestionowała odmowę kontroli przez sąd I instancji rozstrzygnięcia przez zarządu powiatu konkursu ofert na prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej jako czynności nieobjętej dyspozycją art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Co interesujące, skarżąca wniosła w tej sprawie skargę konstytucyjną do Trybunału, który postanowieniem z 23 maja 2018 r., sygn. akt SK 22/17, umorzył postępowanie, uznawszy, iż „teza skarżącej o istnieniu trwałego i jednolitego wąskiego rozumienia w orzecznictwie pojęcia «sprawy z zakresu administracji publicznej» nie znalazła potwierdzenia. Skarżąca nie udowodniła, że wskazywany przez nią sposób rozumienia użytego w art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym określenia «sprawy z zakresu administracji publicznej» utrwalił się w sposób

niesporny i powszechny”. Warto podkreślić, że przywołane postanowienie TK nie przesądza o aktualizacji przesłanki umorzenia postępowania w niniejszej sprawie. W sprawie o sygn. akt SK 22/17 przedmiotem kontroli Trybunału były bowiem odmienne przepisy: art. 87 ust. 1 u.s.p. oraz art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a..

Problemu kontroli przez sądy administracyjne braku rozstrzygnięcia konkursu ofert na prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej dotyczy tylko jedno z orzeczeń wskazanych przez skarżącą, mianowicie postanowienie NSA z 14 grudnia 2016 r., sygn. akt I OSK 2546/16. Według przyjmowanej w nim argumentacji, 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 NSA, sąd pierwszej instancji zasadnie 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. i tym samym wykluczył kognicję sądu administracyjnego względem braku rozstrzygnięcia konkursu.

5. W świetle zarzutu skargi, który zasadza się na twierdzeniu, iż do naruszenia praw skarżącej doszło w wyniku stosowania przez sądy niekonstytucyjnej wykładni, a także wobec ustalonych w orzecznictwie TK przesłanek warunkujących możliwość kontroli konstytucyjnej normy interpretowanej przez sądy, elementem uzasadnienia skargi winny być argumenty przemawiające po pierwsze, za istnieniem linii orzeczniczej kwestionowanej przez skarżącego oraz, po drugie, za dominującą jej pozycją w poglądach sądów administracyjnych. Takich komponentów w analizowanej skardze konstytucyjnej zabrakło, co należałoby postrzegać w perspektywie deficytu uzasadnienia. Analiza wskazanych przez skarżącą orzeczeń sądowych, rodzi wątpliwość, co do możliwości pozytywnej weryfikacji stwierdzenia, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wykrystalizowała się linia orzecznicza, na istnieniu której skarżąca buduje zarzut niekonstytucyjności.

Odnosząc się do zaprezentowanego przez skarżącą sposobu argumentowania, Sejm stwierdza, że takie uzasadnienie nie spełnia wymogu

formalnego skargi konstytucyjnej wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, jakim jest prawidłowe uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanym konstytucyjnym prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny: „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 oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...] Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; zob. także np. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 10/09; 12 października 2010 r., sygn. akt Ts 229/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11). Wyrażany w skardze pogląd o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji powinien zostać wsparty konkretnymi, merytorycznymi i przekonującymi argumentami (zob. np. postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09), „które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej między normami prawnymi – tymi, wynikającymi z zaskarżonych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego oraz konstytucyjnymi, statuującymi określone prawo lub wolność przysługującą skarżącemu” (postanowienie TK z 24 lipca 2002 r., sygn. akt SK 44/01). Tym bardziej, że Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (zob. m.in. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10; postanowienie TK z 25 lutego 2015 r., sygn. akt Tw 37/14).

Wymóg właściwego uzasadnienia przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów stanowi konsekwencję nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu; przedstawiana argumentacja winna bowiem doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa. Trybunał, w świetle art. 67

ust. 1 ustawy o TK, jest związany granicami skargi, co w konsekwencji uniemożliwia samodzielne określenie przez niego przedmiotu kontroli, jak i zastąpienie skarżącego w obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przez kwestionowane w skardze przepisy (zob. np. postanowienie TK z 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14). Jak podnosi Trybunał, „dotyczy to także sytuacji, w której skarżący ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, a nie precyzuje argumentów na potwierdzenie postawionej w skardze tezy” (zob. postanowienia TK z: 5 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 25/12; 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 17/13).

W analizowanej skardze konstytucyjnej skarżąca, powołując się na stałą i powszechną praktykę wykładniczą, nie przedstawiła argumentów pozwalających na jednoznaczne zweryfikowanie postawionej tezy. Podane przez skarżącą orzecznictwo nie prezentuje spójnej linii wykładni kwestionowanych przepisów, odnosząc się do innych niż wskazane w skardze aktów normatywnych. Tym samym nie sposób oprzeć się wrażeniu, 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.

W opinii Sejmu, zważywszy, że uchybienie obowiązkowi należytego uzasadnienia stawianych zarzutów skutkuje 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), ujawnienie deficytu w warstwie argumentacyjnej skargi stanowi dostateczną podstawę dla sformułowania wniosku o **umorzenie** postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

6. Abstrahując od wyartykułowanego powyżej wniosku o umorzenie postępowania, analiza poglądów sądów administracyjnych pozwala na sformułowanie stanowiska, że w skardze konstytucyjnej zakwestionowano akt stanowienia prawa.

Przed przystąpieniem do rekonstrukcji relewantnego orzecznictwa sądownoadministracyjnego należy przypomnieć, że skarżąca, wraz ze wskazaniem jako przedmiotu kontroli dwóch odrębnych przepisów p.p.s.a., precyzuje dwa zakresy, w jakich kwestionuje normy odczytywane przez sądy.

Po pierwsze, skarżąca postuluje zbadanie konstytucyjności art. 1 p.p.s.a. 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)” (*petitum* skargi).

Po drugie, skarżąca wnosi o kontrolę art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. rozumianego w ten sposób, „że (brak) rozstrzygnięcia przez organ jednostki samorządu terytorialnego otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego nie stanowi (bez)czynności z zakresu administracji publicznej podlegającej kontroli przez sądy administracyjne” (*petitum* skargi).

Odnosząc się do pierwszego z kwestionowanych przepisów (z uwzględnieniem postulowanego przez skarżącą zakresu zaskarżenia), trzeba wyraźnie zaznaczyć, że skarżąca kontestuje odczytywanie przez sądy administracyjne terminu „sprawa sądowoadministracyjna” w ten sposób, iż nie obejmuje on zaniechania przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego rozstrzygnięcia otwartego konkursu i wyłonienia organizacji pozarządowej, której zostanie powierzone zadanie publiczne prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. Wymaga podkreślenia, że przedmiotowy zakres sprawy sądowoadministracyjnej dookreślony został w art. 3 p.p.s.a., którego element został w niniejszej sprawie wskazany jako przedmiot kontroli.

W wypadku drugiego z przepisów poddanych kontroli konstytucyjnej, skarżąca upatruje niekonstytucyjność w zawężającym interpretowaniu wyrażenia „inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), w ramach których sądy administracyjne nie lokują rozstrzygnięcia przez organ administracyjny konkursu ofert na prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i w konsekwencji niemożliwe jest objęcie kontrolą sądowoadministracyjną bezczynności w tym przedmiocie. Zaskarżony art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. wyraźnie bowiem wskazuje, że bezczynność może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, o ile idzie o brak działania w przypadkach unormowanych w pkt 1-4 § 2 art. 3 p.p.s.a.

Sejm odczytuje wobec powyższego, że intencją skarżącej jest poddanie kontroli konstytucyjnej problemu braku kognicji sądów administracyjnych względem

czynności, a w rezultacie – co istotne w realiach analizowanej sprawy – bezczynności organu administracyjnego co do rozstrzygnięcia konkursu ofert prowadzonego w trybie art. 11 ust. 2 u.n.p.p.

Mając na uwadze sposób określenia przez skarżącą przedmiotu skargi, należy ustalić, czy przedmiotem skargi jest – jak twierdzi skarżąca – norma prawna o treści odtworzonej w orzecznictwie, czy też szeroko rozumiany akt stosowania prawa.

Przed przywołaniem ustaleń sądów administracyjnych trzeba jednak odnotować, że analizowana kwestia nie była przedmiotem wypowiedzi NSA w powiększonym składzie. Warto zauważyć, że jakkolwiek – zgodnie z art. 187 § 2 p.p.s.a. – uchwała taka byłaby wiążąca w konkretnej sprawie, w której sformułowano wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, to jednocześnie, w świetle postanowienia art. 269 § 1 p.p.s.a. („Jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów [...] przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi”), miałyby ona tzw. ogólną moc wiążącą, co oznaczałoby, że pogląd wyrażony w uchwale 7 sędziów NSA byłby wiążący dla wszystkich innych składów sądów administracyjnych i determinowałby poglądy sądów administracyjnych na kwestię ich kognicji wobec bezczynności organów administracyjnych w rozstrzygnięciu konkursu ofert na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

W odniesieniu do badanego problemu, NSA wypowiadał się już wielokrotnie, kontrolując jednostkowe orzeczenia sądów administracyjnych odmawiających merytorycznego rozpatrzenia skargi na bezczynność organu co do rozstrzygnięcia konkursu ofert prowadzonego w trybie art. 11 ust. 2 u.n.p.p.

Naczelny Sąd Administracyjny podnosił, że brak kognicji sądów administracyjnych wynika z tego, że nie jest spełniony warunek dopuszczalności skargi na bezczynność organu, jakim jest istnienie podstawy prawnej do określonego zachowania się organu wobec żądania strony.

W świetle ustaleń NSA, o bezczynności organu administracyjnego może być mowa w sytuacji, gdy organ ten nie załatwia sprawy w określonych prawem formie i czasie, choć nałożony został na niego taki obowiązek, a obowiązujące regulacje czynią go właściwym i kompetentnym. Rozpatrując skargę na bezczynność, sąd nie bada merytorycznej i procesowej poprawności czynności, a jedynie sam fakt jej dokonania lub zaistnienie powodu, dla którego można by zarzucić organowi

bezczyńność (zob. wyroki NSA z: 11 września 2017 r., sygn. akt II FSK 1365/17; 14 października 2016 r., sygn. akt I OSK 1797/16; 17 grudnia 2013 r., sygn. akt I OSK 2114/13).

W uchwale 7 sędziów z 25 listopada 2013 r., sygn. akt I OPS 12/13, odnosząc się do art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., NSA wywiódł, że „zawarte w tym przepisie sformułowanie «w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1 – 4a» oznacza, że sąd administracyjny rozpoznaje skargi tylko na tak kwalifikowaną bezczynność organów administracji, tj. na ich niedziałanie w sytuacji, gdy łącznie spełnione są dwie przesłanki. Po pierwsze, są one zobowiązane zająć stanowisko w jednej z wyliczonych w art. 3 § 2 pkt 1 – 4a P.p.s.a. [p.p.s.a. – uwaga własna] prawnych form działania, po drugie zaś, wyrażenie stanowiska w danej formie poddane jest kontroli sądu administracyjnego, czyli nie zachodzą wyłączenia, o których mowa w art. 5 i art. 58 § 1 pkt 1 P.p.s.a. [p.p.s.a. – uwaga własna] oraz ustawach szczególnych”.

W odniesieniu do tej kwestii NSA podnosił, że żaden przepis u.n.p.p. nie zawiera normy prawnej, która 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 p.p.s.a. W szczególności art. 11 ust. 12 pkt 1 u.n.p.p. reguluje jedynie tryb postępowania w sytuacji, kiedy w określonym terminie do prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej nie zostanie wyłoniona (zgodnie z procedurą uregulowaną w art. 11 ust. 1-11 u.n.p.p.) organizacja pozarządowa, stanowiąc, że w przypadku gdy do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczyłoby powierzenie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej nie zostanie wyłoniona organizacja pozarządowa do jego prowadzenia, stosuje się art. 10 ust. 2 u.n.p.p. Z tego przepisu nie można zatem wywieść, że mógłby on stanowić podstawę prawną do wydania aktu administracji na gruncie art. 3 § 2 pkt 4 lub 6 p.p.s.a. bądź art. 3 § 3 p.p.s.a. Przywołana u.n.p.p. nie zawiera także przepisu szczególnego, w rozumieniu art. 3 § 3 p.p.s.a., który powierzałby sądom administracyjnym kompetencję do rozpoznawania sporów na tle legalności działania (bądź niedziałania) organów w procedurze konkursowej. Przepisu takiego nie zawiera również u.d.p.p., do której odsyła art. 11 ust. 2 u.n.p.p., stanowiąc, że: „Organizację pozarządową wyłania się corocznie w otwartym konkursie ofert,

o którym mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118, z późn. zm.)”.

Przywołany pogląd wyrażony został w postanowieniach NSA z: 4 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 2754/18; 27 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 518/19; 11 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 2805/16; 30 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 2022/11; zob. także prawomocne postanowienia: WSA w Białymstoku z 30 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 215/19; WSA we Wrocławiu z 22 września 2016 r., sygn. akt IV SA/Wr 116/16 i WSA w Gliwicach z 27 września 2017 r., sygn. akt IV SAB/GI 215/17.

Podsumowując, Sejm jest skłonny uznać, że analiza orzecznictwa w przedmiotowym zakresie daje podstawy do stwierdzenia, że treść wydobyta przez sądy orzekające w sprawie skarżącej z poddanych kontroli przepisów p.p.s.a. ustaliła się w sposób „niewątpliwy” i trwałe (por. wyrok TK z 28 lutego 2008 r., sygn. akt K 43/07). Sejm podkreśla przy tym, że – na co trafnie zwrócono uwagę w literaturze i co aprobuje Trybunał Konstytucyjny (zob. postanowienie w sprawie o sygn. akt SK 22/17) – ustalenie, czy w danej sytuacji mamy do czynienia z trwałą, powszechną i jednolitą praktyką stosowania kontrolowanej regulacji, musi być dokonywane *a casu ad casum*. Żadne z możliwych kryteriów oceny nie jest bowiem samodzielnie rozstrzygające, a pod uwagę należy wziąć między innymi nie tylko instancję sądową akceptującą dany kierunek wykładni, liczbę rozstrzygnięć, w których opowiedziano się za pewnym rozwiązaniem interpretacyjnym (niełatwo przy tym określić, podjęcie ilu orzeczeń okaże się wystarczające, by ukształtować stabilną linię orzecniczą), ale także czas, w jakim nie pojawiło się rozstrzygnięcie, w którym by przyjęto inny pogląd (zob. M. Hermann, *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego z perspektywy teoretycznoprawnej. Instrument ochrony ładu konstytucyjnego czy środek zapewniania jednolitości orzecznictwa?*, Warszawa 2015, s. 59).

Konkluzja o wykrystalizowaniu się w orzecznictwie sądów administracyjnych jednolitego poglądu o braku możliwości objęcia kontrolą sądownoadministracyjną czynności podejmowanych przez organy administracyjne w procedurze konkursowej zmierzającej do wyłonienia organizacji pozarządowej, której ma zostać powierzona zadanie publiczne prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej (a także ich bezczynności), nie zmienia jednak sformułowanego wcześniej wniosku o umorzenie postępowania.

7. Niezależnie od wyartykułowanego już wniosku o umorzenie postępowania ze względu na niezrealizowanie przez skarżącą ustawowego obowiązku stosownego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności, Sejm zwraca również uwagę, że wobec deficytu jednoznacznej wypowiedzi NSA w powiększonym składzie, przesądzającej o obowiązku uwzględniania przez sądy administracyjne poglądu o braku ich kognicji w wypadku skargi na brak rozstrzygnięcia konkursu na powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, należy w tym miejscu przypomnieć, że w myśl art. 77 ust. 1 ustawy o TK, skarga może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile jest ona przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Złożenie skargi jest więc dopuszczalne tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (postanowienia TK z: 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01; 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06).

W świetle stanu faktycznego analizowanej sprawy, w opinii Sejmu, zasadnicze wątpliwości budzi realizacja przez skarżącą przesłanki „wyczerpania drogi prawnej” (art. 77 ust. 1 ustawy o TK) i uzyskania „ostatecznego rozstrzygnięcia” (art. 79 Konstytucji), które narusza jej prawa lub wolności konstytucyjne. Jak podkreśla sąd konstytucyjny, „przesłanka wyczerpania drogi sądowej powoduje, że skarga konstytucyjna jest środkiem nadzwyczajnym i subsydiarnym, który przysługuje «dopiero wówczas, gdy skarżący nie ma już jakiegokolwiek możliwości uruchomienia dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie» (postanowienie z 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21). Dopóki bowiem «nie została wyczerpana droga prawna, nie można ocenić, czy mamy do czynienia z niekonstytucyjnością aktu normatywnego, jako podstawą orzekania, czy też z wadliwościami procesu stosowania prawa» (postanowienia z: 28 listopada 2001 r., sygn. SK 12/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 267 oraz 29 października 2002 r., sygn. SK 20/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 79). [...] W związku z przysługującą ustawodawcy swobodą wyboru sądu, wynikającą z art. 176 ust. 2 Konstytucji («Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy»), nie można w świetle ustawy zasadniczej formułować

prawa podmiotowego do rozpoznawania sprawy określonego rodzaju przez sąd administracyjny (por. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78 i omówione tam wcześniejsze orzecznictwo). Natomiast z art. 177 Konstytucji («Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów») wynika, że «to na sądach powszechnych spoczywa zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej, a ich właściwość jest niejako domniemana, co oznacza, że w braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego to właśnie sądy powszechne właściwe są do rozpatrzenia sprawy» (postanowienie TK z 25 lipca 2012 r., sygn. akt SK 27/11; por. także postanowienie TK z 23 września 2013 r., sygn. akt Ts 12/13).

Na pogląd wyrażony w przywołanym postanowieniu, którym Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na to, że skarżąca nie wyczerpała drogi sądowej przed złożeniem skargi konstytucyjnej, pomimo przeprowadzenia przez nią całego postępowania przed sądami administracyjnymi, Trybunał powołał się w postanowieniu z 17 czerwca 2014 r., sygn. akt Ts 14/13. Rozstrzygnięciem tym TK odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej zmierzającej do uznania niezgodności z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 oraz art. 184 i art. 2 Konstytucji m.in. art. 3 § 2 pkt 4 w zw. z art. 1 p.p.s.a., rozumianego w ten sposób, że nie jest innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa czynność materialno-techniczna rodząca po stronie adresata obowiązki wynikające z przepisów prawa, związane ze wszczęciem i kontynuowaniem kontroli podatkowej przedsiębiorcy, pomimo jego sprzeciwu.

Trybunał Konstytucyjny w przywołanym postanowieniu z 17 czerwca 2014 r. zdiagnozował dodatkową wadę formalną skargi, której aktualizacja wykluczyła możliwość nadania jej biegu. W analizowanej wówczas sprawie skarżąca, w opinii sądu konstytucyjnego, jakkolwiek wyczerpała drogę sądowo-administracyjną, to w perspektywie postanowień art. 177 Konstytucji oraz art. 199¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.; dalej: k.p.c.) nie można było uznać, że wydane w jej sprawie postanowienie NSA, wskazujące brak właściwości sądów administracyjnych do rozpatrywania spraw z zakresu skarg na postanowienia wydane w trybie art. 84c ust. 10 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej

(t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.), jest orzeczeniem ostatecznie rozstrzygającym o przysługującym skarżącej konstytucyjnym prawie do sądu

Stanowisko wyrażone w postanowieniu TK z 17 czerwca 2014 r., sygn. akt Ts 14/13 zostało w całości zaakceptowane w postanowieniu TK z 28 stycznia 2015 r. nieuwzględniającym zażalenia na pierwsze z przywołanych rozstrzygnięć.

8. Powyżej zrekonstruowane poglądy trybunalskie należy odnieść do przypadku skarżącej w niniejszej sprawie. Należy przypomnieć, że dążąc do uzyskania rozstrzygnięcia konkursu, w którym skarżąca wzięła udział, wezwała ona organ organizujący konkurs do ustalenia jego wyników, a następnie wybrała procedurę sądowo-administracyjną weryfikacji legalności braku działania organu administracji publicznej. Orzekające w sprawie skarżącej sądy administracyjne obu instancji, uznały się za niewłaściwe i argumentowały, że brak rozstrzygnięcia konkursu nie stanowi podlegającej badaniu przez sądy administracyjne bezczynności organu administracji publicznej, bowiem ta ma miejsce wówczas, gdy organ ma obowiązek podjąć działanie w formie określonej prawem i w terminie określonym przez prawo, ale tego nie czyni. W u.d.p.p. brak jednakże przepisów, które stanowiłyby materialnoprawną podstawę do wydawania w toku procedury konkursowej przez organ administracji publicznej ogłaszający konkurs aktów lub podejmowania czynności podlegających kontroli sądowoadministracyjnej, wskazanych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Tym samym, w wyniku przyjętego przez orzekające w sprawie skarżącej sądy administracyjne poglądu prawnego, podjęta przez nią próba zainicjowania kontroli sądowoadministracyjnej rozstrzygnięcia okazała się bezskuteczna. W świetle poczynionych ustaleń pozostaje jeszcze otwartą kwestia potwierdzenia, czy rzeczywiście w sprawie skarżącej nie pozostawały do wykorzystania inne, dostatecznie efektywne, środki chroniące jej konstytucyjne prawa i wolności. Jednocześnie należy podkreślić, że obowiązek wykazania tej przesłanki ciąży na skarżącej. W innym wypadku Trybunał Konstytucyjny musiałby podejmować czynności nie jako organ subsydiarny (działający z pozycji *ultima ratio*), ale także mimo braku formalnego potwierdzenia, że powszechnie dostępne środki prawne należycie i w sposób pełny realizują funkcję ochronną. Powyższy wymóg wynika z istoty skargi jako środka subsydiarnego. W odniesieniu do sformułowanego wyżej pytania, należy przypomnieć, że art. 177 Konstytucji zawiera domniemanie

właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach, z wyjątkiem ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Ustrojodawca przesądził bowiem, że „to na sądach powszechnych spoczywa zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości [...] co oznacza, że w braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego to właśnie sądy powszechne są właściwe do rozpatrzenia sprawy” (wyrok TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02; por. także wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99). Takie znaczenie art. 177 Konstytucji, który w swej treści – przez posłużenie się pojęciem sprawy – nawiązuje do art. 45 ust. 1 Konstytucji, tworzy obowiązek rozpoznania wszelkich spraw objętych gwarancją prawa do sądu. W konsekwencji, jak podkreślał Trybunał, „w braku wskazania, iż w konkretnej sprawie, z którą zainteresowany zwrócił się do sądu powszechnego, kompetentny jest inny sąd – sąd powszechny powinien sprawę rozpoznać merytorycznie” (zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, por. także postanowienie TK z 14 listopada 2007 r. sygn. akt SK 53/06).

Co istotne, do zainicjowania postępowania przed sądem powszechnym nie jest potrzebna pozytywna norma przewidująca taką możliwość, ponieważ w żadnym wypadku milczenie ustawodawcy nie może zawężyć prawa do sądu i prowadzić do interpretacji sprzecznej z Konstytucją (zob. m.in. orzeczenie TK z 25 lutego 1992 r., sygn. akt K 3/91 oraz wyroki TK z: 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02 oraz 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99). Przeciwna interpretacja pozostawałaby bowiem w sprzeczności z gwarantowanym konstytucyjnie prawem do sądu, które jest jednym z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego (zob. uchwała pełnego składu TK z 25 stycznia 1995 r., sygn. akt W 14/94). Analogiczny pogląd prezentuje Sąd Najwyższy, który w postanowieniu z 21 maja 2002 r., sygn. akt III CK 53/02, stwierdził, iż „może się zdarzyć, że sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia przez sąd powszechny nie będzie sprawą cywilną ani w ujęciu materialnym, ani formalnym, ani też nie będzie sprawą toczącą się według przepisów kodeksu postępowania karnego, ale jednocześnie ustawa nie zastrzeże dla jej rozpoznania właściwości sądu administracyjnego; wówczas, zgodnie z art. 177 Konstytucji, sprawę tę – mimo niedostatków unormowań prawnoprocesowych – rozpozna sąd powszechny w postępowaniu cywilnym. W takiej sprawie – «nieczywilnej» z natury lub z woli ustawodawcy, ale nie będącej także sprawą karną – poszczególne instytucje procesu cywilnego będą, w zależności od przedmiotu i charakteru żądania oraz konfiguracji podmiotowej, stosowane wprost, inne odpowiednio, a jeszcze inne przy

wykorzystaniu analogii”. Podobnie Sąd Najwyższy wypowiedział się w postanowieniu z 19 grudnia 2003 r., sygn. akt III CK 319/03, wskazując, że „nie można także antycypująco wyłączać z drogi sądowej żądań zmierzających do dochodzenia naruszonych wolności, nie mieszczących się – z jakichkolwiek powodów, np. na skutek niedostatków legislacyjnych – w definicji sprawy cywilnej lub sądowoadministracyjnej. Zgodnie z art. 177 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, właściwym do rozpoznania takiej sprawy – w takim wypadku «sprawy» w ujęciu konstytucyjnym – będzie sąd powszechny, stosujący przepisy postępowania cywilnego”. Sejm podziela pogląd reprezentowany w orzecznictwie sądu konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, iż z samej Konstytucji wynika obowiązek rozpatrzenia sprawy wniesionej do sądu powszechnego w wypadku, gdy brak jest wyraźnych przepisów określających właściwość innych sądów (wojskowych lub administracyjnych). Dopiero bowiem ustalenie, przy orzekaniu o swej właściwości przez sąd administracyjny, że sprawa obejmuje kontrolę działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji w związku z art. 1 p.p.s.a.), powoduje uchylenie domniemania wynikającego z art. 177 Konstytucji i zwalnia sąd powszechny z obowiązku rozpatrzenia sprawy.


Analiza okoliczności faktycznych i prawnych, na których tle niniejsza skarga konstytucyjna została wniesiona, prowadzić musi do wniosku, że skarżąca przedwcześnie sięgnęła po ten środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Wprawdzie bowiem w jej sprawie zostało wydane prawomocne orzeczenie przez NSA, niemniej nie może ono być uznane za spełniające przesłanki, o których mowa w art. 77 ust. 1 ustawy o TK. Odmowa przyjęcia sprawy skarżącej do rozpatrzenia przez NSA skutkuje bowiem zaktualizowaniem się czy wręcz przejęciem właściwości w tym zakresie przez sądy powszechne. Zgodnie bowiem z art. 199¹ k.p.c., „sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe”. Celem tego przepisu jest właśnie zagwarantowanie realizacji prawa do sądu oraz zapobieganie sytuacjom patowym, czyli występowaniu negatywnych sporów kompetencyjnych pomiędzy drogą postępowania administracyjnego (oraz sądowo-administracyjnego) z jednej strony a drogą sądową w sprawach cywilnych z drugiej strony. W obecnym stanie prawnym (abstrahując od jego oceny; zob. krytycznie na ten temat: B. Adamiak, *Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie prawnym*

[w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, Warszawa 2005, s. 14-15) istnieje mechanizm gwarantujący jednostkom dostęp do sądu powszechnego na drodze postępowania uregulowanego przez k.p.c. również wtedy, gdy co prawda istnieje przepis ustawy przekazujący daną kategorię spraw do postępowania administracyjnego lub sądowniczo-administracyjnego, jednakże w konkretnym wypadku nastąpiła (w sposób ostateczny) odmowa rozpoznania sprawy. Podsumowując poczynione rozważania i przyjmując, że łączna interpretacja art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 ust. 1 ustawy o TK prowadzi do wniosku, że przez uzyskanie ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach lub wolnościach albo obowiązkach należy rozumieć wyczerpanie możliwej i przewidzianej przepisami drogi prawnej, czyli sytuację, w której skarżący nie przysługuje żaden instrument prawny dochodzenia swoich praw (np. możliwość uruchomienia procedury sądowej), Sejm podnosi, że w niniejszej sprawie brak wystarczających podstaw, by uznać, że obalone zostało konstytucyjne domniemanie właściwości sądów powszechnych. Postanowienie NSA z marca 2019 r., sygn. akt _____ nie zamknęło skarżącej drogi do wszczęcia postępowania cywilnego, w którym sąd ma bezwzględny, konstytucyjny obowiązek sprawę rozpoznać co do istoty. Tym samym, w opinii Sejmu, w wypadku niniejszej skargi konstytucyjnej nie została przez skarżącą zrealizowana przesłanka wyczerpania drogi prawnej, sama zaś skarga konstytucyjna została złożona przedwcześnie.

Poczynione ustalenia wzmacniają argument za zasadnością wystąpienia przez Sejm z wnioskiem o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

W/Z



/Ryszard Terlecki/