



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 23 listopada 2017 r.

Pozycja 252

POSTANOWIENIE

z dnia 16 czerwca 2016 r.

Sygn. akt Ts 395/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący i sprawozdawca
Andrzej Rzepliński
Piotr Tuleja,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Uniwersytetu Łódzkiego w sprawie zgodności:

art. 144a w związku z art. 165 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.) z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, sporządzonej przez radcę prawnego oraz wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 15 grudnia 2015 r. (data nadania), Uniwersytet Łódzki (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność art. 144a w związku z art. 165 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.; dalej: pzp) z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z uchwałą Krajowej Izby Odwoławczej z sierpnia 2015 r., w której nie uwzględniono zastrzeżenia skarżącego do informacji o wyniku kontroli doraźnej w zakresie prawidłowości zastosowania przepisów pzp, wszczętej 26 czerwca 2015 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

3. Zdaniem skarżącego art. 144a w związku z art. 165 ust. 1 pzp jest niezgodny z wywodzonym z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem do sądu „w zakresie, w jakim przepisy te zamykają zamawiającemu możliwość skorzystania z drogi odwoławczej lub warunkują tę możliwość od skorzystania przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z odwołania”.

4. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 2016 r. pełnomocnik skarżącego został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez wyjaśnienie, czy skarżący wniósł do sądu powszechnego albo sądu administracyjnego środki

odwoławczy (zaskarżenia) od uchwały Krajowej Izby Odwoławczej z 26 sierpnia 2015 r.; w razie zaś pozytywnej odpowiedzi na to pytanie – do nadesłania w pięciu egzemplarzach poświadczonych kopii: orzeczenia przesądzającego o niedopuszczalności wniesienia środka odwoławczego (zaskarżenia) od uchwały Krajowej Izby Odwoławczej z 26 sierpnia 2015 r. oraz orzeczenia potwierdzającego wyczerpanie drogi prawnej przez skarżącego.

5. We wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 4 marca 2016 r. (data nadania) piśmie procesowym pełnomocnik skarżącego poinformował, że skarżący „nie wnosił środków odwoławczych do sądu powszechnego, ani też do sądu administracyjnego”, gdyż art. 144a w związku z art. 165 ust. 1 pzp „zamykają zamawiającemu możliwość skorzystania z drogi odwoławczej od uchwały Krajowej Izby Odwoławczej lub warunkują tę możliwość od skorzystania przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z prawa wystąpienia do sądu powszechnego o unieważnienie umowy zamówienia publicznego”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 w związku z art. 81 ust. 1 *in fine* ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 293, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy w sprawie nie zachodzą przesłanki odmowy nadania skardze dalszego biegu, o których mowa w art. 77 ust. 3 ustawy o TK.

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia konstytucyjnych i ustawowych kryteriów warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie.

3. Trybunał odniósł się do kwestii przedmiotu kontroli i jego związku z rozstrzygnięciem, z którego wydaniem skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu konstytucyjnych praw, tj. uchwałą Krajowej Izby Odwoławczej z sierpnia 2015 r., oraz sformułowanym zarzutem niekonstytucyjności art. 144a w związku z art. 165 ust. 1 pzp. Skarżący zaskarżył bowiem regulacje dotyczące uprawnienia prezesa Urzędu Zamówień Publicznych do wystąpienia do sądu z wnioskiem o unieważnienie umowy bądź jej części (art. 144a pzp) oraz uprawnienia tego podmiotu do wszczęcia kontroli doraźnej postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (art. 165 ust. 1 pzp).

3.1. Zakwestionowane przez skarżącego przepisy stanowią odpowiednio:

„1. Prezes Urzędu może wystąpić do sądu o unieważnienie:

1) części umowy, o której mowa w art. 140 ust. 3;

2) zmian umowy dokonanych z naruszeniem art. 144 ust. 1;

3) umowy, o której mowa w art. 146 ust. 1.

2. Uprawnienie, o którym mowa w ust. 1, wygasa z upływem 4 lat od dnia zawarcia lub zmiany umowy” (art. 144a p.z.p.);

„Prezes Urzędu może wszcząć z urzędu lub na wniosek kontrolę doraźną w przypadku uzasadnionego przypuszczenia, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia doszło do naruszenia przepisów ustawy, które mogło mieć wpływ na jego wynik” (art. 165 ust. 1 p.z.p.).

Zarzut skarżącego względem przytoczonych przepisów dotyczy naruszenia prawa do sądu, wywodzonego z art. 45 ust. 1 Konstytucji, który polega na zamknięciu skarżącemu możliwości odwołania się od uchwały Krajowej Izby Odwoławczej, nieuwzględniającej zastrzeżeń do informacji o wyniku kontroli doraźnej przeprowadzonej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w trybie art. 165 ust. 1 p.z.p.

3.2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, prawo złożenia skargi konstytucyjnej przysługuje każdemu, czyje konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone w wyniku wydania w jego sprawie ostatecznego rozstrzygnięcia opartego na niezgodnym z Konstytucją przepisie ustawy lub innego aktu normatywnego. Przesłanki dopuszczalności rozpoznania zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej zostały doprecyzowane w art. 64-66 ustawy o TK. W myśl art. 64 tejże ustawy, skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej w ciągu trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Skarga – poza spełnieniem wymagań dotyczących pisma procesowego – powinna zawierać m.in. dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. Wyrok, decyzję lub inne rozstrzygnięcie wydane na podstawie zakwestionowanego aktu normatywnego załącza się do skargi (art. 65 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o TK).

3.3. Wyczerpanie drogi prawnej jest warunkiem koniecznym z punktu widzenia subsydiarności skargi konstytucyjnej. Tradycyjnie rozumiane jest ono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako skorzystanie przez skarżącego z przysługujących zwyczajnych środków odwoławczych. Innymi słowy: skarżący musi w toku instancji wykorzystać dostępne mu zwykle środki prawne zapobiegające uzyskaniu przez orzeczenie waloru prawomocności. Jak zauważył Trybunał w postanowieniu z 17 grudnia 2009 r. w sprawie Ts 68/08 (OTK ZU nr 6/B/2009, poz. 449):

„Oznacza to, z jednej strony, że skarga konstytucyjna jest niedopuszczalna, jeżeli orzeczenie stało się prawomocne wskutek zaniechania wniesienia zwykłego środka zaskarżenia lub nie został on rozpoznany z przyczyn formalnych leżących po stronie skarżącego; z drugiej zaś – że prawo wniesienia skargi konstytucyjnej powstaje z chwilą doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku lub postanowienia, nawet jeżeli – w danych okolicznościach – możliwe byłoby jego wzruszenie przy pomocy środków nadzwyczajnych: skargi kasacyjnej czy skargi o wznowienie postępowania”.

Uprawomocnienie nadaje rozstrzygnięciu walor ostateczności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

3.4. Skarżący powinien wskazać prawomocne rozstrzygnięcie, które zostało wydane w oparciu o zaskarżony akt normatywny. Tylko regulacja prawna, która była podstawą ostatecznego orzeczenia odnoszącego się do praw lub wolności skarżącego, może być przedmiotem skargi, która – w przeciwnym wypadku – nabrałaby charakteru *actio popularis* (por. postanowienia TK z: 10 marca 2010 r. w sprawie Ts 221/08, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 171; 14 czerwca 2010 r. w sprawie Ts 123/09, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 442 oraz 27 lipca 2010 r. w sprawie Ts 115/09, OTK ZU nr 1/B/2011, poz. 39).

Owo wskazanie nie jest czysto techniczną czynnością. Jak zauważył Trybunał w postanowieniu z 14 maja 2003 r. w sprawie Ts 56/02 (OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 91):

„nie chodzi (...) o wskazanie jakiegokolwiek – podjętego w toku postępowania – orzeczenia sądu, ale takiego, które nadać mogło ostateczny charakter merytorycznemu rozstrzygnięciu o konstytucyjnych prawach lub wolnościach skarżącego, wydanemu na podstawie zakwestionowanych w skardze przepisów”.

Innymi słowy, chodzi o władcze rozstrzygnięcie, które ostatecznie – i choćby pośrednio – określa sytuację prawną skarżącego i ma znaczenie dla realizacji jego uprawnień. Modyfikację położenia prawnego jednostki Trybunał Konstytucyjny tradycyjnie ujmuje w kategoriach „pogorszenia” (por. postanowienia TK z: 17 grudnia 1997 r. w sprawie Ts 22/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 10; 12 sierpnia 1998 r. w sprawie Ts 62/98, OTK ZU

nr 5/1998, poz. 73; 13 października 1998 r. w sprawie Ts 117/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 43; 4 grudnia 2000 r. w sprawie SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300; 7 sierpnia 2001 r. w sprawie Ts 68/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 296 oraz 26 maja 2008 r. w sprawie SK 8/08, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 72).

3.5. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że aby uznać skargę konstytucyjną za dopuszczalną, musi występować ścisła relacja (związek) pomiędzy treścią orzeczenia, zaskarżonym przepisem aktu normatywnego a postawionym zarzutem niezgodności tego przepisu z określoną normą konstytucyjną (por. np. postanowienie TK z 10 lipca 2014 r. w sprawie Ts 224/12, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 385).

3.6. Jak wynika z pisma procesowego złożonego przez pełnomocnika skarżącego, w sprawie, w związku z którą wniesiona została analizowana skarga konstytucyjna, nie zostało wydane żadne orzeczenie sądowe przesądzające w oparciu m.in. o zakwestionowane przepisy, że sądowa kontrola uchwały Krajowej Izby Odwoławczej (podjętej w związku z czynnościami Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w trybie art. 165 ust. 1 pzp) – z inicjatywy zamawiającego – jest niedopuszczalna. Tym samym – w kontekście sformułowanego przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności – brak jest w niniejszej sprawie orzeczenia legitymującego skarżącego do wystąpienia ze skargą konstytucyjną.

Subiektywne przeświadczenie skarżącego, że brak jest jakiegokolwiek drogi odwoławczej od ewentualnych aktów prawnokształtujących wydanych przez Krajową Izbę Odwoławczą na podstawie zakwestionowanych przepisów, *per se* nie może stanowić o dopuszczalności skargi konstytucyjnej w świetle obiektywnego kryterium ustanowionego w art. 64 w związku z art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Brak takiego orzeczenia (czyli postanowienia sądu administracyjnego lub powszechnego stwierdzającego nieposiadanie kognicji do weryfikacji uchwały podjętej przez Krajową Izbę Odwoławczą) powoduje niemożność rozpoznania zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej (abstrahując w tym miejscu od tego, czy skarżący w sposób poprawny wskazał przedmiot kontroli). Składającemu skargę ustrojodawca nie przyznał bowiem uprawnienia do zainicjowania przed Trybunałem Konstytucyjnym kontroli abstrakcyjnej konstytucyjności prawa, lecz wyłącznie uprawnienie do kontroli konkretnej. W niniejszej sprawie nie została zatem spełniona podstawowa przesłanka dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 77 ust. 3 pkt 4 *in fine* ustawy o TK).