



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 29 maja 2018 r.

Pozycja 27

## POSTANOWIENIE z dnia 23 maja 2018 r. Sygn. akt SK 22/17

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski  
Michał Warciński  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 maja 2018 r., skargi konstytucyjnej Fundacji Badań nad Prawem z siedzibą we Wrocławiu o zbadanie zgodności:

- 1) art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814, ze zm.) w zakresie, w jakim w pojęciu „sprawy z zakresu administracji publicznej” nie mieści się dokonywane przez zarząd powiatu rozstrzygnięcie otwartego konkursu i wybór organizacji pozarządowej, której powierzone zostanie zadanie publiczne prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie drugie Konstytucji,
- 2) art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.) w zakresie, w jakim w pojęciu „sprawy z zakresu administracji publicznej” nie mieści się dokonywane przez zarząd powiatu rozstrzygnięcie otwartego konkursu i wybór organizacji pozarządowej, której powierzone zostanie zadanie publiczne prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie drugie Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

## I

1. Fundacja Badań nad Prawem (dalej: Fundacja lub skarżąca) w swej skardze konstytucyjnej zakwestionowała zgodność:

– art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie powiatowym) w zakresie, w jakim w pojęciu „sprawy z zakresu administracji publicznej” nie mieści się dokonywane przez zarząd powiatu rozstrzygnięcie otwartego konkursu i wybór organizacji pozarządowej, której powierzone zostanie zadanie publiczne prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie drugie Konstytucji;

– art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim w pojęciu „sprawy z zakresu administracji publicznej” nie mieści się dokonywane przez zarząd powiatu rozstrzygnięcie otwartego konkursu i wybór organizacji pozarządowej, której powierzone zostanie zadanie publiczne prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie drugie Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono na tle poniżej opisanego stanu faktycznego:

Fundacja złożyła ofertę w ogłoszonym przez powiat konkursie na powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia na terenie powiatu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Zarząd powiatu w drodze uchwały rozstrzygnął konkurs z negatywnym wynikiem dla skarżącej.

Po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu powiatowego do usunięcia naruszenia prawa Fundacja wniosła skargę na powyższą uchwałę. Postanowieniem z 22 września 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu odrzucił skargę stwierdzając, że jest ona niedopuszczalna, ponieważ sprawa nią objęta nie należy do właściwości sądu administracyjnego. Stanowisko takie zajął także Naczelny Sąd Administracyjny, który postanowieniem z 11 stycznia 2017 r. oddalił skargę kasacyjną Fundacji.

Skarżąca stwierdziła, że kwestionowane przez nią przepisy nie gwarantują rozpoznania przez sąd jej sprawy, która wiąże się z rozstrzygnięciem przez organ samorządu powiatowego konkursu ofert na powierzenie zadania publicznego – prowadzenia punktów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Zdaniem skarżącej zakres ustawowego pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej” jest niekoherentny z zakresem konstytucyjnego pojęcia „sprawa” użytego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, który obejmuje spory prawne na gruncie prawa publicznego pomiędzy organami powiatowego samorządu terytorialnego (zarządem powiatu) a organizacją pozarządową uczestniczącą w otwartym konkursie na powierzenie realizacji zadania publicznego. Nadto skarżąca zaznaczyła, że zawężające – jak to określa – ustawowe ujęcie administracji publicznej nie uwzględnia konstytucyjnego modelu działania tej administracji, którego cechami są pomocniczość, decentralizacja, partycypacja społeczna w społeczeństwie obywatelskim w realizacji zadań publicznych i który obejmuje także tzw. administrację świadczącą.

Ponadto – zdaniem skarżącej – art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. jest sprzeczny z art. 184 zdanie drugie Konstytucji. Kwestionowany przepis obejmuje swym zakresem kontrolę aktów organów, podejmowanych wyłącznie w sprawach z zakresu administracji publicznej, tymczasem wskazany przepis Konstytucji stanowi, że do kognicji sądów administracyjnych należy „orzeczenie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego”.

Fundacja podkreśliła, że skarży art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. w takim rozumieniu, które wynika z utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, według której wyznacznikiem treści pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej” jest element władztwa administracyjnego. Jako dowód istnienia takiej linii orzeczniczej skarżąca wskazała następujące orzeczenia sądów: postanowienie SN z 29 sierpnia 2001 r. (sygn. akt III RN 123/01), wyrok WSA w Warszawie z 19 lutego 2007 r. (sygn. akt VI SA/Wa 2108/06), wyrok WSA w Olsztynie z 20 września 2006 r. (sygn. akt I SA/Ol 456/06), wyrok NSA z 8 czerwca 2006 r. (sygn. akt II GSK 63/06), a nadto postanowienie NSA z 27 lipca 2010 r. (sygn. akt I OSK 1077/10), postanowienie WSA w Krakowie z 16 maja 2017 r. (sygn. akt III SA/Kr 292/17) oraz postanowienie NSA z 7 kwietnia 2017 r. (sygn. akt I GSK 122/17).

2. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 23 listopada 2017 r., wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK) ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Sejm stwierdził przede wszystkim, że analiza skargi konstytucyjnej prowadzi do wniosku, iż Fundacja wniosła w istocie o zbadanie zgodności:

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

2) art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. – w zakresie, w jakim przewiduje, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne nie obejmuje orzekania w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego inne niż akty z zakresu administracji publicznej, których wyznacznikiem jest występowanie elementu władztwa administracyjnego – z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie drugie Konstytucji.

Sejm w swym stanowisku odniósł się do tak ustalonego przez siebie przedmiotu kontroli. Zwrócił też uwagę, że z dniem 1 czerwca 2017 r. brzmienie art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym uległo zmianie w związku z wejściem w życie art. 7 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935); z przepisu tego usunięto wymaganie bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia. Zdaniem Sejmu nowelizacja ta nie ma jednak wpływu na przedmiot skargi konstytucyjnej i istotę problemu konstytucyjnego w niej postawionego.

Jeśli chodzi o zaskarżony art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Sejm stwierdził, że przepis ten nie stanowił podstawy ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej, a dokładniej – że nie jest podstawą odtworzenia normy prawnej w tej sprawie zastosowanej. Zazaczył, że w sprawie skarżącej taką podstawą jest art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, który ma charakter przepisu szczególnego. Biorąc to pod uwagę Sejm wniósł o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Poza tym Sejm podważył stanowisko skarżącej, że istnieje utrwalona linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą wyznacznikiem treści pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej” jest element władztwa publicznego. Zauważył, że wśród wskazanych przez skarżącą orzeczeń tylko dwa dotyczą powierzenia organizacji pozarządowej prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, a pozostałe wydano na tle innych a przy tym różniących się między sobą stanów faktycznych, w oparciu o różne podstawy prawne. Przeanalizowawszy orzeczenia przywołane przez skarżącą Sejm uznał, że nie przedstawiła ona argumentów pozwalających zweryfikować postawioną w skardze konstytucyjnej tezę,

przeciwnie – orzeczenia te nie prezentują spójnej linii co do wykładni zakwestionowanych przez Fundację przepisów. W ocenie Sejmu skarżąca nie spełniła zatem wymagania uprawdopodobnienia stawianych zarzutów; uchybienie temu obowiązkowi powoduje konieczność umorzenia postępowania.

Następnie Sejm zreferował prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko dotyczące zagadnienia podniesionego w skardze konstytucyjnej Fundacji. Ze względu na podobieństwo regulacji zawartej w kwestionowanym art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym do unormowania wyrażonego w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875), Sejm odwołał się do orzecznictwa dotyczącego tego ostatniego przepisu. Wskazał, że w doktrynie prezentowany jest pogląd odmienny od przytoczonego w skardze, wedle którego należy przyjąć szerokie rozumienie pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej”. Także to szerokie znaczenie nadawane jest temu określeniu w judykaturze. Na poparcie tej tezy Sejm przywołał następujące orzeczenia sądów administracyjnych: uchwała NSA z 1 czerwca 1998 r., sygn. akt OPS 3/98, wyrok NSA z 17 maja 1999 r., sygn. akt OSA 1/99, wyrok NSA z 6 listopada 2000 r., sygn. akt OSA 2/00, uchwała NSA z 6 listopada 2000 r., sygn. akt OPS 11/00, postanowienie NSA z 14 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 468/14, postanowienie NSA z 24 września 2015 r., sygn. akt I OSK 1981/15, wyrok NSA z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt I OSK 2243/16, postanowienie WSA w Gliwicach z 21 września 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 315/09. Ponadto Sejm zauważył, że na temat interpretacji wymienionego wcześniej pojęcia wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 27 września 1994 r. (sygn. W 10/93), przywołując ją także w późniejszym swym orzecznictwie (wyrok TK z 12 maja 2017 r., sygn. SK 49/13). Konkludując Sejm stwierdził, że wypowiedzi sądów administracyjnych świadczą o istnieniu sporu wykładniczego, a szerokie rozumienie „sprawy z zakresu administracji publicznej” – przyjmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w doktrynie w kontekście określenia przedmiotu skargi na uchwałę jednostki samorządu terytorialnego – uzasadnia możliwość odwołania się do takiego właśnie rezultatu interpretacyjnego. To zaś znaczy, że skarga konstytucyjna Fundacji dotyczy w istocie stosowania prawa, a zatem zagadnienia nieobjętego kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

3. Prokurator Generalny w stanowisku przedstawionym w piśmie z 19 stycznia 2018 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Argumenty przytoczone przez Prokuratora Generalnego są zbieżne z argumentami zawartymi w stanowisku Sejmu. Prokurator Generalny – podobnie jak Sejm – przywołał orzeczenia sądów administracyjnych, w których sądy te przyjęły szerokie rozumienie pojęcia „sprawy z zakresu administracji publicznej”, w szczególności: uchwałę NSA z 23 października 2000 r., sygn. akt OPS 13/00, wyrok NSA z 15 września 2009 r., sygn. akt II OSK 461/09, wyrok WSA w Warszawie z 10 grudnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1267/09, wyroki WSA w Poznaniu z 14 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 1173/12 oraz 19 grudnia 2013 r., sygn. IV SA/Po 878/13, postanowienie WSA w Krakowie z 6 grudnia 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 589/16.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 5 września 2017 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Fundacja Badań nad Prawem (dalej: Fundacja lub skarżąca) w skardze konstytucyjnej zakwestionowała konstytucyjność dwóch przepisów: 1) art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie powiatowym) oraz 2) art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), obydwie zakresowo.

Trybunał Konstytucyjny zbadał przede wszystkim, czy skarga ta spełnia przesłanki jej dopuszczalności określone zwłaszcza w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wątpliwości w tej kwestii podnieśli uczestnicy postępowania: Sejm i Prokurator Generalny.

2. Zgodnie z wymienionym wyżej przepisem Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o określonych w Konstytucji wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego.

Fundacja przystąpiła do otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego w postaci prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej przez organizacje pozarządowe. Konkurs ten rozstrzygnięto uchwałą zarządu powiatu, wydaną na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 15 ust. 2h i 2j ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.; dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego) w związku z art. 11 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2030; dalej: ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej).

Art. 11 ust. 1 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej przewiduje, że powiat powierza prowadzenie połowy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego. Organizację tę wyłania się corocznie w otwartym konkursie ofert, o którym mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego (art. 11 ust. 2 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej). Z organizacją wyłonioną w drodze konkursu organ administracji publicznej zawiera umowę o wsparcie realizacji lub realizację zadania publicznego. Żadna z przywołanych ustaw nie określa, jaki charakter ma rozstrzygnięcie przez organ administracji publicznej konkursu ofert, a nadto żadna z nich nie przewiduje wprost, czy podmiotowi w takim konkursie uczestniczącemu przysługuje droga sądowa, w szczególności droga sądownoadministracyjna.

Fundacja zaskarżyła uchwałę zarządu powiatu o rozstrzygnięciu konkursu do sądu administracyjnego, gdyż uważała, że zarząd powiatu niezgodnie z prawem ocenił oferty złożone w konkursie. WSA postanowieniem z 22 września 2016 r. odrzucił skargę Fundacji na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., gdyż stwierdził, że sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego. Zdaniem sądu administracyjnego rozstrzygnięcie konkursu nie jest ani aktem, ani czynnością z zakresu administracji publicznej, a nadto żaden przepis szczególny nie przewiduje wobec takiego rozstrzygnięcia kontroli sądownoadministracyjnej. Sąd odwołał się w tym zakresie do treści art. 3 § 2 pkt 4 oraz art. 3 § 3 p.p.s.a.

W skardze kasacyjnej Fundacja, polemizując ze stanowiskiem, że uchwała zarządu powiatu o rozstrzygnięciu konkursu nie mieści się w kategorii sprawy z zakresu administracji publicznej, sformułowała dwa zarzuty: po pierwsze, że błędnie przyjęto, iż sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego, po drugie, że naruszono prawo materialne, mianowicie art. 88 ust. 1 w związku z art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym przez ich niezastosowanie w sprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 11 stycznia 2017 r. oddalił skargę kasacyjną Fundacji. NSA stwierdziwszy, że kluczowym zagadnieniem sporu jest to, czy uchwała zarządu powiatu o rozstrzygnięciu konkursu została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej, podtrzymał stanowisko WSA, odwołując się w uzasadnieniu swego postanowienia do art. 3 § 2 pkt 4 oraz art. 3 § 3 p.p.s.a. Nadto NSA odniósł się do postawionego przez Fundację zarzutu naruszenia art. 88 ust. 1 w związku z art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Uznał, że przepisy te nie mają w sprawie zastosowania, gdyż uchwała dotycząca rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert na powierzenie prowadzenia jednego z punktów udzielania pomocy prawnej nie jest ani aktem, ani czynnością z zakresu administracji publicznej.

Analiza rozstrzygnięć sądów administracyjnych dowodzi, że sądy te, badając swą właściwość w sprawie dotyczącej uchwały organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (powiatu) o rozstrzygnięciu konkursu ofert, rozważały treść nie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., lecz art. 3 § 2 pkt 4 i art. 3 § 3 p.p.s.a. oraz art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym.

Art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym – w chwili orzekania przez NSA – miał następujące brzmienie: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego”. W literaturze formułowane jest stanowisko, że art. 87 (obok art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) ma „pierwszeństwo nad postanowieniami art. 3 § 2 pkt 6 [p.p.s.a.]” (za: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, B. Wierzbowski, Warszawa 2017, komentarz do art. 3, pkt II.G), gdyż drugi z przywołanych przepisów jest bardziej ogólny i dotyczy wszelkich aktów organów jednostek samorządu terytorialnego (i ich związków) podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej, innych niż akty prawa miejscowego. Wskazuje się także na brak zharmonizowania tego przepisu z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. (T. Woś, *Przepisy wstępne, Art. 3*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2009, s. 76).

Trybunał Konstytucyjny nie badał, czy sądy w sprawie skarżącej poprawnie zastosowały wszystkie wymienione wyżej przepisy. Z analizy przytoczonych rozstrzygnięć wynika natomiast, że spośród tych przepisów, które zaskarżono w skardze konstytucyjnej, podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej nie był art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Charakter podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia można przypisać tylko art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Na podstawie tego przepisu NSA kwalifikował bowiem, czy sprawa, w której skarżąca domagała się ochrony sądowej, jest sprawą z zakresu administracji publicznej.

Zatem – ponieważ art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. nie był podstawą ostatecznego orzeczenia o wolnościach lub prawach skarżącego – postępowanie w zakresie odnoszącym się do zarzutów niekonstytucyjności tego przepisu 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 (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Skarżąca zakwestionowała zgodność art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w zakresie, w jakim w pojęciu „sprawy z zakresu administracji publicznej” nie mieści się dokonywane przez zarząd powiatu rozstrzygnięcie otwartego konkursu i wybór organizacji pozarządowej, której powierzone zostanie zadanie publiczne prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie drugie Konstytucji.

Skarżąca, wykonując zarządzenia sędziego TK, w którym została wezwana do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej, wyjaśniła, że przedmiotem jej skargi jest norma prawna o treści odtworzonej z zakwestionowanych przepisów w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zdaniem Fundacji istnieje utrwalona linia orzecznicza sądów, zgodnie z którą wyznacznikiem treści pojęcia „sprawy z zakresu administracji publicznej” jest element władztwa administracyjnego. Dla zobrazowania takiej linii orzeczniczej skarżąca przywołała następujące orzeczenia sądów administracyjnych: wyrok WSA w Warszawie z 19 lutego 2007 r. (sygn. akt VI SA/Wa 2108/06), wyrok WSA w Olsztynie z 20 września 2006 r. (sygn. akt II SA/OI 456/06; skarżąca podała omyłkowo sygnaturę: I SA/OI 456/06), wyrok NSA z 8 czerwca 2006 r. (sygn. akt II GSK 63/06), postanowienie NSA z 7 kwietnia 2017 r. (sygn. akt I GSK 122/17), postanowienie NSA z 14 grudnia 2016 r. (sygn. akt I OSK 2546/16), postanowienie WSA w Krakowie z 16 maja 2017 r. (sygn. akt III SA/Kr 292/17). Zwróciła przy tym uwagę, że ostatecznie dwa przywołane orzeczenia dotyczyły otwartego konkursu ofert na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Nadto Fundacja wskazała postanowienie SN z 29 sierpnia 2001 r. (sygn. akt III RN 123/01).

Z porównania *petitum* skargi z opisanym powyżej fragmentem jej uzasadnienia wynika, że skarga konstytucyjna Fundacji opiera się na założeniu, iż wobec przyjęcia w trwałym i jednolitym orzecznictwie określonego pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej”, uchwała dotycząca rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert na powierzenie prowadzenia jednego z punktów udzielania pomocy prawnej nie mieści się w jego zakresie. Skarżąca kwestionuje zatem określony rezultat (wariant) interpretacyjny kwestionowanego przepisu, przyjęcie którego pozbawia ją konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu. Pytanie, o rozstrzygnięcie którego zwrócono się do Trybunału Konstytucyjnego, można więc sformułować następująco: czy norma prawna, wywodzona z art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, o treści ukształtowanej w trwałym i jednolitym orzecznictwie sądowym, w której określeniu „sprawa z zakresu administracji publicznej” nadano takie znaczenie, że do jej zakresu nie należą uchwały zarządu powiatu o rozstrzygnięciu otwartego konkursu i wyborze organizacji pozarządowej, której powierzone zostanie zadanie publiczne prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, jest zgodna z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie drugie Konstytucji.

4.1. Przed przystąpieniem do odpowiedzi na powyższe pytanie, Trybunał Konstytucyjny poddał analizie orzeczenia sądów administracyjnych, przywołane przez Fundację dla udowodnienia tezy o istnieniu trwałej i jednolitej linii orzeczniczej, a które zapadły na tle różniących się od siebie stanów faktycznych, w związku z różnymi przepisami materialnymi oraz dotyczyły kwalifikacji różnych aktów i czynności jako spraw sądownoadministracyjnych. I tak:

– w wyroku z 8 czerwca 2006 r. (sygn. akt II GSK 63/06) NSA stwierdził, że odmowa dofinansowania z publicznych środków wspólnotowych projektu zgłoszonego do realizacji w ramach sektorowego programu operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” następuje w drodze decyzji administracyjnej, a zatem podlega kontroli sądu administracyjnego. NSA odwołał się przy tym do swej wcześniejszej uchwały (7) z 29 marca 2006 r. (sygn. akt II GPS 1/06), w której wyrażono pogląd, że decydujące dla zakwalifikowania danej sprawy jako administracyjnej jest to, czy przepisy ustawowe przyznają właściwemu organowi kompetencje władcze;

– wyrok WSA w Olsztynie z 20 września 2006 r. (sygn. akt II SA/OI 456/06) dotyczył czynności dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ w przedmiocie odmowy potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe. W tym rozstrzygnięciu WSA wskazał, że akty lub czynności z zakresu administracji publicznej zawierają m.in. element władztwa administracyjnego oraz uznał, że czynność potwierdzenia skierowania (odmowy potwierdzenia skiero-

wania) na leczenie uzdrowiskowe jest czynnością z zakresu administracji publicznej, która została poddana kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.;

– w wyroku z 19 lutego 2007 r. (sygn. akt VI SA/Wa 2108/06) WSA w Warszawie rozstrzygnął, że uchwała komisji egzaminacyjnej w sprawie ustalenia wyniku testu konkursowego na aplikację adwokacką jest aktem władzy, przesądzającym o dopuszczeniu kandydata do postępowania w sprawie wpisu na listę aplikantów adwokackich, a zatem jest aktem z zakresu administracji publicznej i podlega kontroli sądu administracyjnego;

– w postanowieniu z 7 kwietnia 2017 r. (sygn. akt I GSK 122/17) NSA uznał, że postępowanie weryfikacyjne wystawionych przez polskie organy celne dowodów pochodzenia nie jest postępowaniem w sprawach celnych i nie ma charakteru administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego. W uzasadnieniu tego postanowienia czytamy m.in.: „W dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jednolicie przyjmuje się, że akt lub czynność podejmowane są w sprawie indywidualnej w tym znaczeniu, iż jej przedmiotem jest określony i zindywidualizowany stosunek administracyjny, którego źródłem jest przepis prawa powszechnie obowiązującego (por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07). Naczelnny Sąd Administracyjny akcentował zarazem, że pojęcie «z zakresu administracji publicznej» rozumieć należy w ujęciu materialnym (por. postanowienie NSA z dnia 16 października 2007 r., II OSK 1364/07). Działalność z zakresu administracji publicznej obejmuje w tym znaczeniu sprawy administracyjne, a więc zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej wykonywane w formie władczej, którą cechuje jednostronność działania, moc wiążąca oraz dopuszczalność stosowania przymusu. Za zasadniczy element charakterystyczny dla określenia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej uważany być musi element władztwa administracyjnego (por. B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych* (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 2006, nr 2, s. 14-15)»;

– w postanowieniu z 14 grudnia 2016 r. (sygn. akt I OSK 2546/16) NSA rozpatrywał sprawę dotyczącą beczynności prezydenta miasta w przedmiocie rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych w postaci prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. NSA w uzasadnieniu tego postanowienia stwierdził między innymi, że: „W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że przez sprawę z zakresu administracji publicznej należy rozumieć wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez organy administracji publicznej, które nie mają charakteru cywilnoprawnego”. Zaznaczył nadto, że wykonywanie zadań administracji publicznej przez organizacje pożytku publicznego na podstawie zlecenia „to pewnego rodzaju prywatyzacja zadań publicznych”, a realizacja danego zadania odbywa się w formach prawa prywatnego. W ocenie NSA konkurs ofert ma na celu wyłonienie oferentów, którzy będą realizowali określone zadania publiczne. Przekazanie im przez organ administracji publicznej w drodze umowy zadań publicznych wiąże się istotnie ze zobowiązaniem przekazania na realizację tych zadań określonej kwoty pieniężnej, stanowiącej dotację celową w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Nie można jej jednak traktować jako dofinansowanie działalności organizacji pożytku publicznego, czy też dofinansowanie projektu. Konkurs ofert nie służy „przyznaniu wsparcia”, lecz wyłonieniu podmiotu, który będzie realizował określone w ogłoszeniu zadanie publiczne;

– w postanowieniu z 16 maja 2017 r. (sygn. akt III SA/Kr 292/17) WSA w Krakowie rozstrzygnął, czy zarządzenie prezydenta miasta w sprawie zatwierdzenia wyników otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego w postaci prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej można zakwalifikować jako przejaw działalności administracji publicznej określony w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Sąd uznał, że konkurs ogłoszony przez prezydenta miasta nie miał charakteru postępowania administracyjnego, w wyniku którego wydaje się akt



podlegający kontroli sądownoadministracyjnej. Przywołał przy tym podobne argumenty jak NSA w wyżej wymienionym postanowieniu o sygn. akt I OSK 2546/16.

W sześciu omówionych wyżej rozstrzygnięciach sądy administracyjne zajmowały stanowisko odnośnie do tego, czy spory powstałe w związku z różnymi czynnościami i aktami organów władzy publicznej lub innych wykonujących zadania publiczne są sprawami sądownoadministracyjnymi, przy czym tylko w dwóch orzeczeniach sądy kwalifikowały czynności organu władzy publicznej (lub bezczynności takiego organu) polegające na rozstrzygnięciu konkursu ofert przeprowadzanego w trybie przewidzianym w art. 11 ust. 2 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej.

Także w przywołanym przez skarżącą postanowieniu z 29 sierpnia 2001 r. (sygn. akt III RN 123/01) SN rozstrzygał, czy określone czynności wykonywane przez organy gminy lub z ich umocowania mają charakter czynności z zakresu administracji publicznej, czy też czynności cywilnoprawnych. SN uznał, że czynności urzędowe podejmowane przez komisję konkursową zmierzające do powierzenia stanowiska dyrektora publicznej szkoły podstawowej mają w przeważającej mierze charakter czynności z zakresu prawa pracy, a spory na tle legalności postępowania konkursowego należą do kategorii spraw o roszczenia związane ze stosunkiem pracy.

4.2. Mając na uwadze sposób określenia przez skarżącą przedmiotu skargi oraz uwzględniając przytoczone przez Fundację dla uzasadnienia tezy o trwałym i jednolitym orzecznictwie rozstrzygnięcia sądów, Trybunał Konstytucyjny musiał ustalić, czy przedmiotem skargi Fundacji jest – jak ona twierdzi – norma prawna o treści odtworzonej w orzecznictwie, czy też szeroko rozumiany akt stosowania prawa. Kwestia ta ma znaczenie podstawowe z punktu widzenia dopuszczalności wydania wyroku przez Trybunał. Jest on bowiem uprawniony do kontroli zgodności aktów normatywnych o różnej randze w hierarchicznie zbudowanym systemie prawa, podczas gdy stosowanie przepisów prawa pozostaje domeną innych niż Trybunał organów władzy publicznej, w szczególności sądów.

4.2.1. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny przeanalizował, w jaki sposób ustawodawca wyznaczył właściwość sądów administracyjnych. Zaznaczył przy tym, że określenie „właściwość” zostało użyte jako oznaczające zakres kompetencji rzeczowej (przedmiotowej) sądownictwa administracyjnego (por. K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, [w:] *System prawa administracyjnego*, Tom X, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, wyd. 2, Rozdział IV, *Kompetencja sądów administracyjnych*, s. 11 i nast.).

Właściwość sądów administracyjnych określają przede wszystkim przepisy p.p.s.a. Zgodnie z art. 1 p.p.s.a. ustawa ta 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 sądownoadministracyjne); do rozpoznawania spraw tego rodzaju powołane są sądy administracyjne (art. 2 p.p.s.a.). Definicję „sprawy sądownoadministracyjnej” zbudowano zatem w oparciu o: po pierwsze – kryterium materialne – podstawową cechą tego rodzaju spraw jest to, że są sprawami z zakresu kontroli działalności administracji publicznej, po drugie – kryterium formalne – sprawą sądownoadministracyjną jest także każda sprawa, do której przepisy p.p.s.a. stosuje się z mocy ustaw szczególnych.

W doktrynie wyrażany jest pogląd, że pojęcie „sprawy sądownoadministracyjnej”, mimo istnienia jego definicji legalnej, „(...) należy do najbardziej spornych w nauce postępowania administracyjnego” (por. K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, *op.cit.*, s. 23). Zauważa się nawet, że art. 1 p.p.s.a. „nie daje (...) wystarczających podstaw do precyzyjnej rekonstrukcji znaczenia pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej” (P. Razowski, *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2015, s. 68).

Określenie „sprawa sądowoadministracyjna” zostało uszczegółowione przez ustawodawcę w dalszych przepisach p.p.s.a., w tym w art. 3 p.p.s.a., ale także w zaskarżonym przez Fundację art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepisy te wskazują różne przedmioty sprawowane przez sąd kontroli – określają, które formy działania administracji publicznej tej kontroli podlegają. I tak – zgodnie z art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym do sądu administracyjnego można zaskarżyć uchwałę podjętą przez organ powiatu, przy czym nie każdą, lecz jedynie taką, którą podjęto „w sprawie z zakresu administracji publicznej”.

Poczynione powyżej uwagi przekonują, że ustalając znaczenie zwrotu „sprawa sądowoadministracyjna” ustawodawca odwołuje się do pojęcia „administracji publicznej” (np. w wyrażeniach „kontrola działalności administracji publicznej”, „akty lub czynności z zakresu administracji publicznej”, „uchwała podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej”), którego znaczenie nie zostało dotąd w doktrynie prawa administracyjnego ustalone w sposób bezsporny. Podaje się nawet w wątpliwość możliwość skonstruowania jednej „uniwersalnej” definicji „administracji publicznej” (zob. A. Wilczyńska, *Administracja publiczna jako wyznacznik sprawy z zakresu administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica” 69, 2009, s. 101, 102 i przywołana tam literatura).

Przepisy prawne wyznaczające zakres kompetencji sądów administracyjnych są więc nie dość precyzyjne. Zawierają wyrażenia o niedookreślonej treści („sprawa z zakresu administracji publicznej”, „akt lub czynność z zakresu administracji publicznej”), co powoduje w tym przypadku nieostrość ich zakresów, zwłaszcza jeśli uwzględnić, że pojęcie administracji publicznej ewoluuje. W takim stanie rzeczy wykładnia przepisów, o których mowa, może prowadzić do rozbieżnych rezultatów. Jak wcześniej zaznaczono skarżąca twierdzi, że wątpliwości co do rozumienia występującego w art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym zwrotu „sprawa z zakresu administracji publicznej” zostały w orzecznictwie jednoznacznie rozstrzygnięte.

W niniejszej sprawie Sejm i Prokurator Generalny w swych stanowiskach podważyli tezę skarżącej o istnieniu utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych co do rozumienia pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej”. Zbadawszy orzecznictwo sądów administracyjnych i powszechnych, Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska wymienionych uczestników postępowania. Nadto wziął pod uwagę swe wcześniejsze rozstrzygnięcia, w których rozważał aspekty konstytucyjne dotyczące właściwości sądów administracyjnych oraz sądów cywilnych w sprawach, w których zadania publiczne wykonywane są przez podmioty prywatne lub w formach właściwych dla prawa prywatnego.

4.2.2. Trybunał Konstytucyjny w swych dotychczasowych judykatach wielokrotnie wskazywał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się 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. Jak trafnie wskazano w literaturze, ustalenie, czy w danej sytuacji mamy do czynienia z trwałą, powszechną i jednolitą praktyką stosowania kontrolowanej regulacji, musi być dokonywane *a casu ad casum*, gdyż żadne z możliwych kryteriów oceny nie jest 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 orzeczniczą), ale także czas, w jakim nie pojawiło się rozstrzygnięcie, w którym by przyjęto inny pogląd (zob. M. Hermann, *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego z perspektywy teoretyczno-prawnej. Instrument ochrony ładu konstytucyjnego czy środek zapewniania jednolitości orzecznictwa?*, Warszawa 2015, s. 59).

Jak wcześniej wskazano skarżąca dla uzasadnienia postawionej przez siebie tezy o istnieniu trwałej linii orzeczniczej przytoczyła zaledwie kilka orzeczeń sądów administracyjnych oraz jedno orzeczenie SN. Ich analiza dowodzi przy tym, że tylko w niektórych z nich sądy uznały, iż „sprawy z zakresu administracji publicznej” to takie, w których występuje element władztwa administracyjnego, w innych – przyjęły szersze rozumienie pojęcia „sprawy sądowoadministracyjnej” (lub „sprawy z zakresu administracji publicznej”), uznając, że mieszczą się w nim te wszystkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez organy administracji publicznej, które nie mają charakteru cywilnoprawnego.

Nadto – na co zwracają uwagę Sejm i Prokurator Generalny – w orzecznictwie sądów administracyjnych znaleźć można przykłady innych jeszcze orzeczeń, w których sądy te przyjmują szersze niż zakładane przez skarżącą znaczenie analizowanego pojęcia. Trybunał Konstytucyjny – ze względu na zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie – dla przykładu wziął pod uwagę przede wszystkim dwie uchwały NSA wydane w składzie siedmiu sędziów, a mianowicie:

– uchwałę (7) z 6 listopada 2000 r. (sygn. akt OPS 11/00), w której NSA stwierdził, że uchwała gminy o przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości stanowiącej mienie komunalne w trybie przetargu może być zaskarżona do sądu administracyjnego. NSA rozważał przy tym znaczenie wyrażenia „w sprawie z zakresu administracji publicznej” użytego w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym (czyli w przepisie będącym odpowiednikiem art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym). NSA wskazał wówczas na związek art. 101 ustawy o samorządzie gminnym z art. 20 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368, ze zm.; dalej: ustawa o NSA). Przywołałszy swe wcześniejsze judykaty (np. uchwałę (7) z 1 czerwca 1998 r., sygn. akt OPS 3/98, wyrok (7) z 17 maja 1999 r., sygn. akt OSA 1/99) NSA uznał, że wyrażenie „sprawa z zakresu administracji publicznej” winno być interpretowane szeroko, jako obejmujące wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez organy administracji publicznej (o których była wówczas mowa w art. 20 ust. 3 ustawy o NSA), które nie mają charakteru cywilnoprawnego. Zdaniem NSA do uchwał organów gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej, które można zaskarżyć do sądu administracyjnego, należą uchwały, które nie mają charakteru cywilnoprawnego, a więc takie uchwały, które same przez się nie są czynnościami cywilnoprawnymi i nie wywołują skutków cywilnoprawnych, choć są podejmowane z zamiarem podjęcia w przyszłości określonych czynności cywilnoprawnych.

NSA odwołał się także do stanowiska wyrażonego w postanowieniu SN z 24 września 1997 r. (sygn. akt III RN 41/97), w którym SN przyjął, że powstające w praktyce wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej na tle art. 101 ustawy o samorządzie gminnym powinny być zawsze interpretowane na rzecz ochrony praw obywatelskich i tym samym na rzecz prawa do sądu;

– uchwałę (7) z 21 lipca 2008 r. (sygn. I OPS 4/08), w której NSA rozstrzygnął, że uchwała zarządu dzielnicy odmawiająca zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. NSA wskazał na związek tego przepisu z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. W uzasadnieniu tego postanowienia czytamy: „W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego opowiedziano się za szerokim rozumieniem pojęcia «sprawa z zakresu administracji publicznej». Zagadnienie to było rozważane między innymi w uchwałach i wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie siedmiu sędziów (uchwała z dnia 1 czerwca 1998 r. sygn. akt OPS 3/98, ONSA 1998, z. 4, poz. 109; wyrok z dnia 17 maja 1999 r. sygn. akt OSA 1/99, ONSA 1999, z. 4, poz. 109; wyrok z dnia 6 listopada 2000 r. sygn. akt OSA 2/00, ONSA 2001, z. 2, poz. 48; uchwała z dnia 6 listopada 2000 r. sygn. akt OPS 11/00, ONSA 2001, z. 2, poz. 52). Należy w pełni podzielić stanowisko przyjęte w uzasadnieniu powołanego wyroku z dnia 6 listopada

2000 r. (...) Wprawdzie obowiązująca ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zawiera takiego przepisu jak przepis art. 20 ust. 3 uchylonej ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368, ze zm.), który stanowił, że sprawami z zakresu administracji publicznej są wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez organy administracji publicznej, które nie mają charakteru cywilnoprawnego, to jednak brak jest podstaw do twierdzenia, iż w obowiązującym stanie prawnym obszar pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej uległ zawężeniu (...)”.

Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę także takie orzeczenia NSA, w których sąd ten rozważał charakter prawny czynności organów administracji publicznej (lub innych instytucji publicznych) poprzedzających zawarcie przez nie umowy cywilnoprawnej. I tak:

– w uchwale (7) z 22 lutego 2007 r. (sygn. akt II GPS 3/06) NSA uznał, że odrzucenie wniosku o dofinansowanie realizacji projektu złożonego w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” następuje w formie decyzji administracyjnej oraz

– w uchwale (7) z 24 maja 2012 r. (sygn. akt II GPS 1/12) NSA stwierdził, że negatywne rozpatrzenie wniosku o udzielenie osobie niepełnosprawnej, bezrobotnej, jednorazowych środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podjęcie działalności gospodarczej następuje w formie decyzji administracyjnej.

NSA w pierwszej z przywołanych wyżej uchwał podkreślał, że władczość określonych decyzji nie może być rozumiana w sposób tradycyjny, nawiązujący do przymusu państwowego, w drugiej – zaznaczył, że prowadzona przed organem administracji procedura poprzedzająca zawarcie umowy, jest procedurą administracyjną, podlegającą kontroli sądu administracyjnego. W drugiej uchwale NSA dostrzegł także konieczność uwzględnienia wykładni zgodnej z Konstytucją i rozważał, który z możliwych rezultatów interpretacyjnych zapewnia efektywną realizację konstytucyjnego prawa do sądu (por. uchwała (7) NSA z 13 stycznia 2014 r., sygn. akt II GPS 3/13).

W świetle poczynionych przez Trybunał Konstytucyjny ustaleń 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.

4.2.3. Przywiodło to Trybunał Konstytucyjny do wniosku, że przedmiotem skargi uczyniono nie normę prawną o określonej treści, bo ta jeszcze się w orzecznictwie nie utrwaliła, lecz problem interpretacyjny. Skarżąca oczekuje w istocie, że Trybunał rozstrzygnie zarysowany w orzecznictwie sądowym spór o znaczenie zwrotu „sprawa z zakresu administracji publicznej” i to w taki sposób, aby do zakresu tego pojęcia należały sprawy związane z rozstrzygnięciem przez organy samorządu powiatowego konkursu ofert na powierzenie zadania publicznego polegającego na prowadzeniu punktów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Takie określenie przedmiotu skargi konstytucyjnej czyni niedopuszczalnym jej rozpoznanie merytoryczne przez Trybunał. Skutkuje to koniecznością umorzenia postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK. Następuje ono ze względów formalnych. Trybunał dostrzega jednak doniosłość spraw takich, jak leżąca u podstaw rozpatrywanej przez niego skargi konstytucyjnej, w szczególności możliwe niepożądane konsekwencje braku jasnych kryteriów kwalifikowania spraw jako „spraw z zakresu administracji publicznej” dla pewności prawa i konstytucyjnego prawa do sądu. Ze względu na charakter skargi konstytucyjnej Fundacji i jej uzasadnienie Trybunał nie mógł jednak rozstrzygnąć niniejszej sprawy merytorycznie.

5. W toku postępowania w niniejszej sprawie art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym został znowelizowany. Art. 7 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935) nadał nowe, następujące brzemienie, zaskarżonemu w niniejszej sprawie przepisowi: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego”. Zgodnie z jej art. 18 ustawa nowelizująca weszła w życie 1 czerwca 2017 r.

Ponieważ Trybunał Konstytucyjny ustalił wcześniej, że skarga konstytucyjna Fundacji nie spełnia szczegółowych przesłanek jej dopuszczalności, zbędne było rozważenie, w jaki sposób nowelizacja art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wpływa na tok postępowania w niniejszej sprawie. W szczególności, wobec stwierdzenia, że przedmiotem skargi jest w istocie rozstrzygnięcie sporu interpretacyjnego, a nie treść normy prawnej, zbędne było badanie, czy „akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”, czyli przesłanki określonej w art. 59 ust. 1 pkt 4 otpTK.

6. Problem związany z ustaleniem treści pojęcia „sprawa sądownoadministracyjna” (lub „sprawa z zakresu administracji publicznej”), rzutujący na określenie właściwości sądów administracyjnych, wpisuje się w szersze zagadnienie rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych. Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie zawarł wskazówki interpretacyjne dla sytuacji, w których akty lub czynności z zakresu administracji publicznej mają charakter czynności cywilnoprawnych lub w sferze cywilnoprawnej wywierają skutki.

Przed wszystkim przywołać tu należy uchwałę Trybunału z 27 września 1994 r. (sygn. W 10/93, OTK w 1994 r., poz. 46), na którą powoływał się Naczelny Sąd Administracyjny w niektórych swych rozstrzygnięciach oraz którą wskazali w swych stanowiskach Sejm i Prokurator Generalny. W uchwale tej Trybunał, rozpoznawszy wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, ustalił, że działalnością komunalną w rozumieniu art. 85 i art. 87 ustawy o samorządzie terytorialnym jest wszelka działalność gmin oraz innych wymienionych w tej ustawie jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawiona Trybunałowi wątpliwość dotyczyła między innymi tego, czy użyte w przepisach o nadzorze określenie „działalność komunalna”, obejmuje wszelką działalność jednostek samorządu terytorialnego, czy jedynie tę działalność, która bezpośrednio ma na celu realizację zadań publicznych, zadań o charakterze publicznym i związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty, ewentualnie stanowi zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Niezależnie od tego, że omawianą uchwałą wydano na gruncie wcześniej obowiązujących przepisów konstytucyjnych, pewne ustalenia wówczas poczynione podtrzymano w późniejszym orzecznictwie Trybunału (zob. wyrok TK z 12 maja 2017 r., sygn. SK 49/13, OTK ZU A/2017, poz. 41).

Z punktu widzenia niniejszej sprawy należy zauważyć, że już wówczas Trybunał odniósł się w następujący sposób do pojęcia „sprawy z zakresu administracji publicznej”: „(...) W orzecznictwie sądowym nie wypracowano dotąd jasnego kryterium pozwalającego na wyróżnienie uchwał organów gminy podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej oraz takich uchwał, które podejmuje się w innych sprawach, nie będących sprawami z zakresu publicznej administracji. (...) Trybunał Konstytucyjny przychylił się do opinii, że kryterium wyróżnienia «spraw z zakresu administracji publicznej» nie może stanowić ani brak cywilnych skutków danej uchwały organu gminy (jednostki samorządu terytorialnego), ani ogólny i abstrakcyjny jej charakter. (...) Uchwały organów gminy mogą wywoływać podwójne skutki, w sferze prawa administracyjnego oraz prawa cywilnego i każde z nich mogą i powinny być rozpatrywane w kontekście odpowiedniej gałęzi prawa”, a nadto wskazał:

„(...) jeżeli akt woli organu gminy otrzymał formę prawną aktu władczego wydawanego na podstawie przepisów – m.in. kompetencyjnych – prawa administracyjnego, to niezależnie od charakteru kształtowanych nim stosunków prawnych oraz ewentualnych skutków – także w dziedzinach regulowanych prawem cywilnym – podlega procedurze nadzoru zwanego administracyjnym. Jeżeli natomiast został podjęty w formie właściwej czynnościom z zakresu prawa cywilnego – np. umowy zawartej z równorzędnym z definicji podmiotem obrotu prawnego – procedurze nadzorczej z rozdziału 10 u.s.t. nie podlega. Wykonując bowiem własność publiczną organy gminy działają wedle ściśle określonych procedur. Podjęcie uchwały kończy pewien etap postępowania: uchwała nie jest jeszcze oświadczeniem woli w rozumieniu k.c., nie jest bowiem skierowana na zewnątrz do innej osoby prawnej lub fizycznej, ale do wewnątrz. Jej adresatem jest konkretny organ gminy, który w ten sposób zostaje upoważniony i zobowiązany do złożenia skutkującego już na zewnątrz oświadczenia woli. Organ nadzoru stwierdza tylko wadliwość uchwały, a rzeczą sądu powszechnego jest ocena, na ile ta wadliwość może powodować nieważność złożonego w imieniu gminy oświadczenia woli” (por. analizowane wcześniej postanowienie NSA w sprawie o sygn. akt I OSK 2546/16, w którym sąd administracyjny wskazywał, że wykonywanie zadań administracji publicznej przez organizacje pożytku publicznego na podstawie zlecenia „to pewnego rodzaju prywatyzacja zadań publicznych”, a realizacja danego zadania odbywa się w formach prawa prywatnego).

Trybunał Konstytucyjny na marginesie niniejszej sprawy jeszcze raz przypomina – co uczynił już w wyroku o sygn. SK 49/13, w którym także rozważał problem rozdzielenia obszarów właściwości sądów administracyjnych i powszechnych w sprawach związanych z wykonywaniem zadań publicznych przez podmioty prywatne – że ustalając rezultat wykładni przepisów procesowych wyznaczających właściwość sądów powszechnych i administracyjnych, należy uwzględnić konstytucyjny standard prawa do sądu. Zgodnie z nim dokonując wykładni przepisów określających właściwość sądów, podobnie jak w innych sprawach, sądy powinny stosować wszystkie utrwalone w naszej kulturze prawnej reguły wykładni, w tym także systemowe reguły wykładni w aspekcie pionowym, których specyficzną postacią jest wykładnia w zgodzie z Konstytucją. Natomiast w przypadku zbiegu (także negatywnego) przepisów regulujących właściwość sądu w sprawach danego rodzaju, jego rozwiązanie nie może prowadzić do sytuacji, w której w jakichkolwiek sprawach w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie przysługiwałaby droga do sądu.

Zważywszy powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.