



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 20 marca 2020 r.

Pozycja 107

## POSTANOWIENIE z dnia 15 stycznia 2020 r. Sygn. akt Ts 49/19

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący i sprawozdawca  
Zbigniew Jędrzejewski  
Julia Przyłębska,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 2019 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Fundacji Badań Nad Prawem we Wrocławiu w zakresie określonym w tym postanowieniu,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE:

1. W skardze konstytucyjnej, sporządzonej przez radcę prawnego i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 21 marca 2019 r. (data nadania), Fundacja Badań Nad Prawem we Wrocławiu (dalej: skarżąca), zarzuciła niezgodność:

1) art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; dalej: 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)”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., rozumianych w ten sposób, że „(brak) rozstrzygnięcia przez organ jednostki samorządu terytorialnego otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego nieodpłatnej pomocy prawnej nie stanowi (bez)czynności z zakresu administracji publicznej podlegającej kontroli przez sądy administracyjne”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji.

Zdaniem skarżącej kwestionowane przez nią przepisy p.p.s.a. naruszają prawo do sądu administracyjnego zagwarantowane w art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji.

2. Postanowieniem z 25 czerwca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny:

1) odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie dotyczącym badania zgodności:

- a) 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)”, z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji,
- b) art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., rozumianych w ten sposób, że „(brak) rozstrzygnięcia przez organ jednostki samorządu terytorialnego otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego nieodpłatnej pomocy prawnej nie stanowi (bez)czynności z zakresu administracji publicznej podlegającej kontroli przez sądy administracyjne”, z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji;

2) nadał dalszy bieg skardze konstytucyjnej w pozostałym zakresie.

W uzasadnieniu postanowienia Trybunał stwierdził, że w zakresie, w jakim skarżąca uczyniła wzorcem kontroli art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji, rozpoznanie merytoryczne skargi konstytucyjnej było niedopuszczalne. Wskazany przepis Konstytucji ma bowiem charakter ustrojowy (określa ramy kogencji sądów administracyjnych i jest adresowany do ustawodawcy), co oznacza, iż nie stanowi on źródła konstytucyjnych praw lub wolności jednostki w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Okoliczność ta przemawiała za odmową nadania dalszego biegu na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.).

Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 5 lipca 2019 r.

3. W piśmie procesowym, sporządzonym przez radcę prawnego i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 10 lipca 2019 r. (data nadania), skarżąca złożyła zażalenie na postanowienie Trybunału z 25 czerwca 2019 r. w zakresie dotyczącym punktu 1 lit. a i b sentencji.

Skarżąca zarzuciła Trybunałowi „błędne zastosowanie art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przez przyjęcie, że art. 184 zd. 1 Konstytucji nie może stanowić związkowego wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej”. Zdaniem skarżącej:

– „rekonstrukcja pełnej normy konstytucyjnej może wymagać uwzględnienia kilku przepisów np. art. 45 ust. 1 w zw. z art. 184 zd. 1 Konstytucji”, a „pojęcie «sprawy sądowoadministracyjnej» wymaga analizy i powiązania właśnie tych dwóch przepisów Konstytucji”, gdyż chodzi o „kontrolę sądową administracji publicznej w relacji państwo (jednostka samorządu terytorialnego) – podmiot sfery zewnętrznej (fundacja jako podmiot prawa prywatnego)” (punkt 1 uzasadnienia zażalenia);

– „nie jest kwestią wyłącznie ustrojową, ale istotną komponentą (właściwość rzeczowa) prawa do sądu gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji” (punkt 2 uzasadnienia zażalenia).

Skarżąca podniosła również, że „Trybunał rozpoznawał niegdyś wstępnie skargę konstytucyjną (SK 22/17), której przedmiotem był podobny problem konstytucyjny, i wówczas związkowy wzorzec art. 184 Konstytucji nie był kwestionowany jako niedopuszczalny i skardze konstytucyjnej został nadany bieg także w tym zakresie” (punkt 3 uzasadnienia zażalenia).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 2072, ze zm.; dalej:

u.o.t.p. TK), skarżącej przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym, badając w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdzono istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe.

3. Odnosząc się łącznie do argumentów skarżącej, zawartych w pierwszym i drugim punkcie uzasadnienia zażalenia, Trybunał przypomina, że każdorazowa ocena dopuszczalności wskazania przepisów konstytucyjnych powoływanych tak „samodzielnie”, jak i „związkowo”, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną wymaga uprzedniego zbadania, czy można z nich wyprowadzić – choćby pośrednio – treści odnoszące się do konstytucyjnych praw, wolności lub obowiązków jednostki w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. np. postanowienia TK z 19 października 2010 r., sygn. Ts 257/08, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 336 oraz 16 marca 2012 r., sygn. Ts 108/10, OTK ZU nr 2/B/2012, poz. 190).

W związku z powyższym należy zauważyć, że art. 184 Konstytucji ma następujące brzmienie: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznano, że wskazany przepis konstytucyjny ma charakter ustrojowy, gdyż określa organizację i kognicję sądownictwa administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej, a przez to nie stanowi – choćby pośrednio – źródła konstytucyjnych praw lub wolności jednostki (zob. w szczególności postanowienia TK z: 8 grudnia 2009 r., sygn. Ts 75/09, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 117; 12 sierpnia 2010 r., sygn. Ts 291/09, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 484; 29 kwietnia 2011 r. i 3 lutego 2012 r., sygn. Ts 89/10, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 67 i 68; 29 kwietnia 2011 r. i 3 lutego 2012 r., sygn. Ts 90/10, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 69 i 70; 29 kwietnia 2011 r. i 3 lutego 2012 r., sygn. Ts 91/10, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 71 i 72; 28 lipca 2011 r., sygn. Ts 306/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 380; 5 listopada 2013 r., sygn. Ts 93/13, OTK ZU nr 3/B/2014, poz. 215; 17 czerwca 2014 r., sygn. Ts 14/13, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 13 oraz 24 października 2016 r., sygn. Ts 360/15, OTK ZU B/2016, poz. 132).

Skarżąca ma oczywiście rację, gdy podnosi, że możliwe jest „zrekonstruowanie” adekwatnej normy konstytucyjnej w oparciu o kilka przepisów ustawy zasadniczej. Niemniej jednak w niniejszej sprawie sytuacja taka nie występuje (innymi słowy, nie zachodziła potrzeba odstąpienia od dotychczasowej linii orzeczniczej i wywiedzenia wzorca kontroli z obu powołanych przez skarżącą przepisów Konstytucji). Wziąwszy bowiem pod uwagę przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie (art. 1 oraz art. 2 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) oraz przedstawiony przez skarżącą problem konstytucyjny (brak możliwości poddania kontroli sądoadministracyjnej nierozstrzygnięcia przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie otwartego konkursu ofert na powierzenie zadania publicznego), należy stwierdzić, że właściwym (adekwatnym) i wystarczającym wzorcem kontroli jest art. 45 ust. 1 Konstytucji, statuujący prawo każdej jednostki do rozpatrzenia jej sprawy przez sąd. W dotychczasowym orzecznictwie kwestia dostępu do sądu – w kontekście właściwości sądów powszechnych (art. 177 Konstytucji) oraz sądów administracyjnych (art. 184 Konstytucji) – była ponadto rozstrzygana na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tytułem przykładu:

– sprawa o sygn. SK 12/99 (zakończona wyrokiem z 10 lipca 2000 r., OTK ZU nr 5/2000, poz. 143), w której badano m.in. zgodność z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), rozumianego w ten sposób, iż w zakresie pojęcia „sprawy cywilnej” nie mogą się mieścić roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna;

– sprawa o sygn. SK 37/15 (zakończona wyrokiem TK z 20 grudnia 2017 r., OTK ZU A/2017, poz. 90), w której badano zgodność z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., rozumianego w ten sposób, że wyłączał możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168).

Z tego też powodu, odmowa nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie, w jakim skarżąca domagała się zbadania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji, nie naruszała art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK.

4. Odnosnie zaś do argumentu zawartego w punkcie trzecim uzasadnienia zażalenia, Trybunał zwraca uwagę na następujące kwestie:

– po pierwsze, nieuniknione czasem rozbieżności w interpretacji przepisów konstytucyjnych, wynikające z dokonania odmiennej wykładni przez poszczególne składy orzekające Trybunału Konstytucyjnego, nie są podstawą do uwzględnienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze (por. postanowienia TK z: 2 lipca 2013 r., sygn. Ts 39/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 369; 10 października 2013 r., sygn. Ts 154/12, OTK ZU 5/B/2013, poz. 485; 25 marca 2014 r., sygn. Ts 301/11, OTK ZU 2/B/2014, poz. 101);

– po drugie, przyjęcie odmiennego zapatrywania prawnego przez Trybunał w sprawie o sygn. Ts 81/17 (tj. nadanie dalszego biegu skardze konstytucyjnej, zarejestrowanej następnie pod sygn. SK 22/17, w której jako „związkowy” wzorzec kontroli wskazano art. 184 zdanie drugie Konstytucji) z proceduralnego punktu widzenia nie było wiążące dla Trybunału Konstytucyjnego wstępnie rozpoznającego skargę w sprawie o sygn. Ts 49/19;

– po trzecie, w sprawie o sygn. SK 22/17 przedmiotem zaskarżenia uczyniono inne, aniżeli w niniejszej sprawie, przepisy, tj. art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814, ze zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., a ponadto skarga konstytucyjna została wywiedziona na tle odmiennego stanu faktycznego (zaskarżanie uchwał organów powiatu), zaś jako wzorzec kontroli powołano zdanie drugie art. 184 Konstytucji;

– po czwarte, postępowanie w sprawie o sygn. SK 22/17 zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK z powodu niedopuszczalności orzekania, a tym samym: brak jest podstaw do wykazywania odstępstw od dotychczasowej linii orzeczniczej w przedmiocie niedopuszczalności powoływania art. 184 Konstytucji (w całości lub w części) jako wzorca kontroli w sprawach skargowych.

W konsekwencji Trybunał stwierdza, że nie znajduje żadnych argumentów, które mogłyby przemawiać za uwzględnieniem zażalenia i nadaniem dalszego biegu skardze w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji.

W tym stanie rzeczy, Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 61 ust. 8 u.o.t.p. TK – postanowił jak w sentencji.