



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 23 maja 2023 r.

Pozycja 175

POSTANOWIENIE z dnia 8 lutego 2022 r. Sygn. akt Ts 135/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Sych,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Fundacji [...] z siedzibą w W. w sprawie zgodności:

- 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.) rozumianego w ten sposób, „że sprawa legalności działania organu jednostki samorządu terytorialnego polegającego na 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 sądownoadministracyjnej)”,
- 2) art. 3 § 2 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1 rozumianego w ten sposób, „że rozstrzygnięcie przez organ jednostki samorządu terytorialnego otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego nieodpłatnej pomocy prawnej nie stanowi czynności z zakresu administracji publicznej podlegającej kontroli przez sądy administracyjne”,

z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

1) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej w sprawie zgodności art. 3 § 2 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1 rozumianego w ten sposób, „że rozstrzygnięcie przez organ jednostki samorządu terytorialnego otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego nieodpłatnej pomocy prawnej nie stanowi czynności z zakresu administracji publicznej podlegającej kontroli przez sądy administracyjne”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 29 sierpnia 2019 r. (data nadania) Fundacja [...] z siedzibą w W. (dalej: skarżąca), reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru, wystąpiła z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego:

1. Zarząd Powiatu w N. (dalej: Zarząd Powiatu) ogłosił otwarty konkurs ofert na realizację w 2018 r. zadania publicznego w zakresie prowadzenia po jednym punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej w miejscowościach położonych na terenie Powiatu N. Skarżąca przystąpiła do konkursu.

Zarząd Powiatu w uchwale z 15 listopada 2017 r. (nr 1 [...]; dalej: uchwała Zarządu) w sprawie zatwierdzenia opinii Komisji Konkursowej rekomendującej organizacje pozarządowe do zawarcia umów na realizację w 2018 r. zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w miejscowościach: N., G., K. i Ł. zatwierdził, zawartą w protokole z przeprowadzonych konkursów, opinię Komisji rekomendującą wybrane do zawarcia umów na realizację zadania publicznego organizacje pozarządowe. Skarżąca nie została zakwalifikowana do zawarcia umowy.

2. Pełnomocnik skarżącej w piśmie z 20 grudnia 2017 r. wezwał Zarząd Powiatu do usunięcia naruszenia prawa, żądając unieważnienia uchwały Zarządu. 18 stycznia 2018 r. Zarząd Powiatu rozpoznał wezwanie i uznał je za bezpodstawne.

W piśmie z 31 stycznia 2018 r. skarżąca wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. (dalej: WSA) skargę na uchwałę Zarządu. W postanowieniu z 23 kwietnia 2018 r. (sygn. akt [...]) WSA odrzucił skargę. Stwierdził jej niedopuszczalność ze względu na brak aktu lub czynności mogących stanowić przedmiot zaskarżenia do sądu administracyjnego w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4, 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej skarżącej, w postanowieniu z 19 lipca 2018 r. (sygn. akt [...]) uchylił postanowienie WSA z 23 kwietnia 2018 r. Powodem wydanego rozstrzygnięcia było pominięcie przez WSA analizy zaskarżonej uchwały pod kątem działań organu wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a., w szczególności w zakresie przewidzianym w punkcie 6 wymienionego przepisu. Brak stosownej argumentacji uniemożliwił NSA ocenę stanowiska WSA co do możliwości kwalifikacji zaskarżonego aktu jako mieszczącego się w zakresie wskazanym w art. 3 § 2 p.p.s.a.

3. WSA, po ponownym rozpoznaniu skargi, w postanowieniu z 5 marca 2019 r. (sygn. akt [...]) odrzucił skargę. Oceniając dopuszczalność skargi w związku z postanowieniem NSA z 19 lipca 2018 r. uznał, że sprawa nie mieści się we właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, o której mowa w art. 3 § 2, § 2a i § 3 oraz art. 4 i art. 5 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.), gdyż uchwała Zarządu nie stanowi aktu podlegającego kontroli w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Przyjął natomiast za istotne dla rozpoznania sprawy ustalenie, czy zaskarżonej uchwale można przypisać charakter aktów z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i pkt 6 p.p.s.a. WSA stwierdził, że Zarząd Powiatu, rozstrzygając konkurs, nie oddziaływał w sposób władczy na uprawnienia czy obowiązki skarżącej wynikające z ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2017 r. poz. 573; dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego). Ustawa ta nie zawiera bowiem przepisu, który stanowiłby podstawę materialnoprawną do wydawania w toku procedury konkursowej przez organ administracji

publicznej ogłaszający konkurs lub powołaną przez niego komisję konkursową decyzji administracyjnych albo innych aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Nie zawiera również przepisu szczególnego, w rozumieniu art. 3 § 3 p.p.s.a., przewidującego sądową kontrolę. Zdaniem WSA, oceniana uchwała nie stanowi również aktu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., którego zastosowanie wymaga, by akt został podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej.

4. W postanowieniu z 10 lipca 2019 r. (sygn. akt [...]) NSA oddalił skargę kasacyjną skarżącej na postanowienie WSA z 5 marca 2019 r. NSA uzasadnił, że ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2030, ze zm.; dalej: ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej) nie zawiera przepisu, który stanowiłby podstawę materialnoprawną do wydania w toku procedury konkursowej przez organ administracji publicznej ogłaszający konkurs lub powołaną przez niego komisję konkursową, decyzji administracyjnych albo innych aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Jednocześnie zaznaczył, że ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz ustawa o działalności pożytku publicznego nie zawierają również przepisu szczególnego, w rozumieniu art. 3 § 3 p.p.s.a., przewidującego kontrolę sądową. W związku z powyższym NSA stwierdził, że uchwała Zarządu, która nie stanowi ani aktu, ani czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, nie może być poddana kontroli sądu administracyjnego.

5. W skardze konstytucyjnej skarżąca wskazała, że art. 1 p.p.s.a. „rozumiany w ten sposób, że sprawa legalności działania organu jednostki samorządu terytorialnego polegającego na 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)” oraz art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. „rozumiany w ten sposób, że rozstrzygnięcie przez organ jednostki samorządu terytorialnego otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego nieodpłatnej pomocy prawnej nie stanowi czynności z zakresu administracji publicznej podlegającej kontroli przez sądy administracyjne”, są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji.

W ocenie skarżącej, postępowanie konkursowe, prowadzone przez organ jednostki samorządu terytorialnego w ramach otwartego konkursu dotyczącego zadania publicznego, jest postępowaniem z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji. Rozstrzygnięcie jest zatem czynnością z zakresu administracji publicznej, stanowiącą substrat sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje prawo do sądu. Odwołując się do braku kontroli sądowoadministracyjnej rozstrzygnięcia otwartego konkursu przez zarząd powiatu, skarżąca podała, że przedmiotem kontroli przez Trybunał Konstytucyjny został uczyniony „normatywny dysonans pomiędzy pojęciem sprawy na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 184 zd. 1 Konstytucji, a użytym w art. 1 [p].p.s.a. dookreśleniem «sprawy sądowoadministracyjnej» oraz w art. 3 § 2 pkt 4 [p].p.s.a. «czynności z zakresu administracji publicznej»” (s. 3 skargi konstytucyjnej). W opinii skarżącej, zakres tego pojęcia jest zawężony ustawowo oraz jest on niekoherentny z zakresem pojęcia konstytucyjnego „sprawy”. Niezakwalifikowanie czynności organu samorządu terytorialnego w postaci rozstrzygnięcia otwartego konkursu do aktów z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., uniemożliwia jej kontrolę przez sąd administracyjny przez co narusza istotę prawa do sądu, tj. „możliwość udzielenia ochrony prawnej podmiotowi, który kieruje sprawę na drogę sądową” (s. 5 skargi konstytucyjnej).

6. Na podstawie zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2019 r. skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez udokumentowanie daty doręczenia ostatecznego orzeczenia, o którym mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK oraz doręczenie poświadczonych za zgodność z oryginałem postanowień sądów administracyjnych i uchwały Zarządu.

7. Skarżąca odniosła się do zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego w piśmie z 7 grudnia 2019 r. (data nadania). Wskazała w nim, że odpis postanowienia NSA z 10 lipca 2019 r. doręczono pełnomocnikowi 23 lipca 2019 r.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Trybunał wydaje postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, gdy spełnia ona określone przez prawo wymagania.

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Doprecyzowanie przepisu Konstytucji następuje w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, który zobowiązuje skarżącego do określenia kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, będącego podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego, w stosunku do którego domaga się on stwierdzenia niezgodności z Konstytucją.

W rozpoznawanej skardze konstytucyjnej skarżąca zakwestionowała m.in. art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), zgodnie z którym ustawa ta normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jej przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowoadministracyjne).

Trybunał stwierdził, że art. 1 p.p.s.a. nie był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie, w związku z którą została wniesiona niniejsza skarga. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 10 lipca 2019 r. (sygn. akt [...]); dalej: postanowienie z 10 lipca 2019 r.), będące ostatecznym rozstrzygnięciem o prawach skarżącej, nie zostało oparte na art. 1 p.p.s.a. ani przepis ten nie został powołany w uzasadnieniu tego postanowienia. Skarżąca nieprawidłowo określiła więc przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu w postaci art. 1 p.p.s.a.

W związku z powyższym – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK – należało postanowić jak w punkcie 1 sentencji.

3. W pozostałym zakresie skarga konstytucyjna kwalifikuje się do rozpoznania merytorycznego:

3.1. Skarga konstytucyjna została sporządzona i wniesiona przez pełnomocnika z wyboru, który załączył pełnomocnictwo szczególne (został spełniony warunek, o którym mowa w art. 44 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 2 pkt 3 u.o.t.p.TK).

3.2. Skarżąca wyczerpała przysługującą jej drogę prawną, o której stanowi art. 77 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 2 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3.3. Dochowany został trzymiesięczny termin wniesienia skargi konstytucyjnej, zastrzeżony w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK. Odpis postanowienia z 10 lipca 2019 r. doręczono pełnomocnikowi skarżącej 23 lipca 2019 r., zaś skarga konstytucyjna została wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego 29 sierpnia 2019 r. (data nadania).

3.4. Skarżąca prawidłowo określiła przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK).

W *petitum* skargi konstytucyjnej jako przedmiot zaskarżenia podała art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. rozumiany w ten sposób, „że rozstrzygnięcie przez organ jednostki samorządu terytorialnego otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego nieodpłatnej pomocy prawnej nie stanowi czynności z zakresu administracji publicznej podlegającej kontroli przez sądy administracyjne”.

Zakwestionowany przepis stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na 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.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego przedmiotem kontroli w ramach procedury skargi konstytucyjnej może być nie tylko przepis wskazany w *petitum* rozstrzygnięcia, czy w jego uzasadnieniu, ale także te regulacje, które znalazły zastosowanie przy rozstrzygnięciu sprawy, mając bezpośredni wpływ na ukształtowanie osnowy sentencji (wyrok TK z 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47). Za wystarczającą dla ziszczenia przesłanki, by zaskarżony przepis mógł być uznany za podstawę ostatecznego orzeczenia, można zatem przyjąć sytuację, w której zakwestionowany przepis nie został powołany w *petitum* rozstrzygnięcia, tylko w uzasadnieniu wyroku sądowego (wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33).

W rozpoznawanej sprawie nie ulega wątpliwości, że orzekające w sprawie skarżącej sądy, w tym NSA, którego postanowienie z 10 lipca 2019 r. jest ostatecznym orzeczeniem w sprawie skarżącej, mimo iż nie wskazały art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w sentencjach orzeczeń, to powołały zaskarżony przepis w uzasadnieniach i oparły na nim swe rozstrzygnięcia. Przyjając zatem należy, że był on podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

3.5. Skarżąca wskazała, które przysługujące jej konstytucyjne prawa oraz wolności i w jaki sposób zostały – jej zdaniem – naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK), a także uzasadniła sformułowane w skardze zarzuty (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). Przedstawiony został stan faktyczny sprawy (art. 53 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK).

4. Trybunał zwrócił uwagę, że skarżąca była inicjatorem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zgodności art. 1 oraz art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W wyroku z 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20 (OTK ZU A/2021, poz. 2), Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in., że art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057), jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zestawienie *petitum* rozpoznawanej skargi konstytucyjnej z sentencją wyroku wydanego w sprawie o sygn. SK 12/20 wskazuje na zbieżność podmiotową, jak i przedmiotową obu spraw, w określonym zakresie. Ocena tożsamości obu spraw i jej konsekwencji dla dopuszczalności orzekania w sprawie niniejszej skargi wykracza jednak poza ramy wstępnej kontroli.

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK – postanowił, jak w punkcie 2 sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK skarżącej przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na punkt 1 postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia.