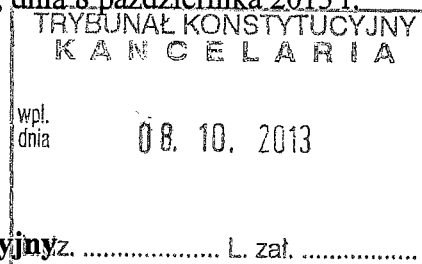




Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość

Warszawa, dnia 8 października 2013 r.



Trybunał Konstytucyjny z L. zał.

al. J. Ch. Szucha 12 A

00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Grupa Senatorów RP VIII kadencji
według załączonej listy, reprezentowanych
przez Senatora Andrzeja Matusiewicza

Uczestnicy postępowania:

- 1) Sejm RP – organ
który uchwalił zaskarżoną ustawę
- 2) Prokurator Generalny

W N I O S E K

**o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów
Zarządzenia Nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 sierpnia 2011 r. w
sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych (Dz. Urz.
MSZ z 2011 r. nr 8, poz. 54)**

I. Na podstawie przepisów art. 188 pkt 3 w zw. z przepisem art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

wnosimy o stwierdzenie niezgodności następujących przepisów:

A) przepisy Zarządzenia Nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych (Dz. Urz. MSZ 2011 r. nr 8, poz. 54) (*przedmiot zaskarżenia*)

- z przepisem art. 2 i art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. **Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako Konstytucja, (*worzec kontroli konstytucyjności*)

z uwagi na brak wyraźnej podstawy prawnej wydania tego Zarządzenia, podczas gdy przepisy konstytucyjne wymagają wskazania w ustawie nie tylko organu uprawnionego do wydania aktu prawnego i materii podlegającej uregulowaniu, ale również doprecyzowania formy (ustawa, rozporządzenie, zarządzenie) (*zakres zaskarżenia*);

B) przepisy § 2 – 13 Zarządzenia Nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych (Dz. Urz. MSZ 2011 r. nr 8, poz. 54) (*przedmiot zaskarżenia*)

- z przepisem art. 2 i art. 93 ust. 1, 2 i 3 **Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**, a także art. 175 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. **o finansach publicznych** (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 t.j.) (*worzec kontroli konstytucyjności*)

w zakresie, w jakim zaskarżone przepisy określają tryb i zasady udzielania dotacji celowych, podczas gdy powołane przepisy ustawy o finansach publicznych upoważniają Ministra Spraw Zagranicznych jako dysponenta części budżetowych wyłącznie do sprawowania kontroli i nadzoru nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur, a także nadzoru

i kontroli wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa; konsekwencją czego było wykroczenie poza zakres materii podlegającej uregulowaniu (*zakres zaskarżenia*);

C) przepisy § 3 ust. 2 i 3, § 7 ust. 2, § 10, § 15 ust. 11 i 12 Zarządzenia Nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych (Dz. Urz. MSZ z 2011 r. nr 8, poz. 54) (*przedmiot zaskarżenia*)

- z przepisem art. 2 oraz art. 93 ust. 1 i 2 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (*wzorzec kontroli konstytucyjności*)

w zakresie, w jakim wskazane przepisy Zarządzenia adresowane są do podmiotów zewnętrznych, tj. niefunkcjonujących w ramach struktury organizacyjnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, i w konsekwencji mogą stanowić podstawę określonych rozstrzygnięć względem nich, co pozbawia przedmiotowe Zarządzenie cech aktu wewnętrznego w tej części (*zakres zaskarżenia*).

II. W przypadku, w którym przyporządkowanie problemów konstytucyjnych przedstawionych we wniosku do określonych jednostek redakcyjnych budziłoby wątpliwości, wnosimy o zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet*.

III. Jako naszego przedstawiciela w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy Senatora Andrzeja Matusiewicza.

UZASADNIENIE:

I. Uwagi ogólne:

I.1. Działając na podstawie przepisów art. 175 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013 r. poz. 885 t.j.), dalej jako ustawa o

finansach publicznych bądź u.f.p., Minister Spraw Zagranicznych wydał Zarządzenie Nr 26 z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych (Dz. Urz. MSZ z 2011r. nr 8, poz. 54).

Zgodnie z przepisem § 1 cyt. Zarządzenia określa ono tryb i zasady udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych Ministra Spraw Zagranicznych dla podmiotów wymienionych w art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. a, b i e ustawy o finansach publicznych, tj. podmiotów realizujących zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego ustawami; ustawowo określone zadania, w tym zadania z zakresu mecenatu państwa nad kulturą (chodzi o jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego); oraz organizacji pozarządowych wykonujących zadania zlecone im do realizacji.

Wskazany akt prawny został wydany w celu wypełnienia przez Ministra Spraw Zagranicznych obowiązków spoczywających na nim jako dysponencie części budżetowych. Zgodnie bowiem z przepisami art. 175 ust. 1 pkt 1 i 2 u.f.p. sprawuje on nadzór i kontrolę: po pierwsze, nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur; po drugie, wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa.

I.2. Należy wyjaśnić, iż system aktów prawa wewnętrznego ma - w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego - charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym. Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1 Konstytucji RP (uchwały i zarządzenia), ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym.

Trzeba zasygnalizować, iż przepisy art. 93 Konstytucji ustanawiają ogólny i bezwzględnie wiążący model aktu wewnętrznego. Każdy taki akt może więc obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1), każdy może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2), każdy podlega kontroli, co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3), żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz

innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Za podstawowy element tego modelu trzeba uznać zakres aktu wewnętrznego, który w żadnym wypadku nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt (zob. wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r, sygn. K 21/98).

I.3. Analiza poszczególnych przepisów tego Zarządzenia, a także treści przepisów rzekomo zawierających delegację ustawową do jego wydania, prowadzi jednak do wniosku, iż niniejszy akt prawny obowiązuje pomimo braku wyraźnej podstawy prawnej jego wydania. Uzasadnione wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją budzą również poszczególne przepisy omawianego Zarządzenia, które wpływają na sferę praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych, tj. nienależących do struktury organizacyjnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Ponadto, należy podnieść, że niektóre przepisy cyt. Zarządzenia zdają się być sprzeczne z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 t.j.). Wreszcie wskazania wymaga, iż przepisy określające tryb i zasady udzielania dotacji celowych nie mieszczą się w zakresie materii objętej regulacją, tj. w nadzorze i kontroli z art. 175 ust. 1 pkt 1 i 2 u.f.p.

I.4. Okoliczności te wyzwalają, zatem konieczność niezwłocznego ustalenia, iż doszło do naruszenia dyscypliny konstytucyjnej, a następnie podjęcia działań w celu wyeliminowania zaskarżonych przepisów z obowiązującego porządku prawnego.

II. Zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów Zarządzenia Nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych (Dz. Urz. MSZ 2011r. nr 8, poz. 54) z przepisem art. 2 Konstytucji RP.

Ze względu na fakt, iż podniesione zarzuty dotyczą naruszenia art. 2 Konstytucji, należy łącznie wyjaśnić, iż zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w tym przepisie, obejmuje zbiór zasad odzwierciedlających ideę demokratyzmu, do których należy m.in. zasada wyłączności ustawy, zakaz retroaktywności prawa, zasada zaufania

do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada ochrony praw nabytych oraz zasada sprawiedliwości społecznej.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swoim orzecznictwie, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa opiera się na pewności prawa rozumianej jako zespół cech systemowych tego prawa, zapewniających jednostce bezpieczeństwo prawne. Tak rozumiana pewność prawa daje zarazem jego przewidywalność, a tym samym pozwala obywatelom decydować o swoim postępowaniu w oparciu o znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, które ich działania mogą pociągnąć za sobą. Zasada ta wymaga, ażeby osoba miała możliwość określania konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego oraz mogła zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Trybunał wskazywał jednocześnie, że zasadę pewności prawa prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, w szczególności zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, inaczej zdecydowałaby o swoich sprawach.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia szeregu wymogów dotyczących wydawania aktów wewnętrznych. Po pierwsze, zaskarżone Zarządzenie zostało wprowadzone do obrotu prawnego bez wyraźnej podstawy prawnej jego wydania. Po drugie, przedmiotowe Zarządzenie reguluje kwestie niemieszczące się w pojęciach nadzoru i kontroli, o których mowa w art. 175 ust. 1 pkt 1 i 2 u.f.p. Po trzecie, niektóre postanowienia niniejszego Zarządzenia ingerują w sferę praw i obowiązków podmiotów ubiegających się o dotacje celowe, albowiem skierowane są nie tylko do jednostek podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych. Jednostka, zapoznając się z treścią przepisów art. 175 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 u.f.p., nie mogła zatem przewidzieć, że taki akt prawa wewnętrznego zostanie wydany przez Ministra Spraw Zagranicznych.

III. Zarzut niezgodności przepisów Zarządzenia Nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i

kontroli wykonania dotacji celowych (Dz. Urz. MSZ 2011r. nr 8 poz. 54) z przepisem art. 2 i art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

W myśl przepisu art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji *„Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy”*.

Należy wyjaśnić, iż przepis prawny zawierający delegację ustawową powinien wyraźnie i jednoznacznie określać organ mający wydać dany akt prawny, jego formę (rozporządzenie, ustawa itd.) oraz materię podlegającą uregulowaniu.

Przypomnienia wymaga, iż przedmiotowe Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych zostało wydane na podstawie przepisów art. 175 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Wymienione przepisy wskazują, iż na dysponentach części budżetowych (w tym Ministrze Spraw Zagranicznych) spoczywa obowiązek sprawowania nadzoru i kontroli: po pierwsze - nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur; po drugie - wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa. Jednocześnie określają przedmiot kontroli i nadzoru poprzez dokonanie przykładowego wyliczenia (katalog otwarty). Zgodnie bowiem z art. 175 ust. 2 u.f.p. *„Przedmiotem nadzoru i kontroli, o których mowa w ust. 1, jest w szczególności: 1) prawidłowość i terminowość pobierania dochodów; 2) zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem; 3) prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym zakres zrealizowanych zadań; 4) wysokość i terminy przekazywania dotacji”*.

Analiza powołanych przepisów prowadzi zatem do wniosku, iż przepisy art. 175 u.f.p. wskazują wyłącznie zakres działania organu i powierzone mu zadania. Nie regulują natomiast formy aktu prawnego, w którym zagadnienia te miałyby zostać uregulowane.

Odnotowania przy tym wymaga, iż przepisy art. 93 Konstytucji zawierają katalog otwarty aktów wewnętrznych. Uzupełnianie katalogu aktów wewnętrznych może natomiast następować zarówno z mocy wyraźnych postanowień konstytucyjnych, jak i z mocy postanowień ustawowych, które do wydawania takich aktów mogą upoważniać, gdy respektują one ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych.

Należy zatem zaznaczyć, iż brak wyraźnego wskazania w przepisach art. 175 u.f.p. upoważnienia do wydawania zarządzeń w przedmiocie sprawowania kontroli i nadzoru przyznawanych dotacji celowych. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż kompetencji prawotwórczych nie można domniemywać. Powinny one wynikać bezpośrednio z Konstytucji bądź ustaw.

IV. Zarzut niezgodności przepisów § 2 – 13 Zarządzenia Nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych (Dz. Urz. MSZ 2011r. nr 8, poz. 54) z przepisem art. 2 i art. 93 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP, a także art. 175 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Przypomnienia wymaga, iż przepisy art. 175 ust. 1 pkt 1 i 2 u.f.p. upoważniają Ministra Spraw Zagranicznych do sprawowania nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur; a także nadzoru i kontroli wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa.

Należy zauważyć, iż „pojęcie kontroli jest używane do określenia funkcji organu polegającej wyłącznie na sprawdzaniu działalności innych jednostek, bez stałych możliwości wpływania na działalność jednostek kontrolowanych poprzez wydawanie im nakazów czy poleceń. Organ wyposażony w prawo kontroli ma zazwyczaj prawo wydawania zaleceń jednostkom kontrolowanym, a w przypadkach wyjątkowych, w celu uniknięcia strat – prawo wydawania poleceń (zwanym często zarządzeniami doraźnymi) natychmiastowego usunięcia nieprawidłowości. Zasadniczo jednak organ kontrolujący przedstawia tylko wyniki kontroli wraz z wypływającymi z tego wnioskami. (...) .Natomiast termin nadzór jest używany najczęściej do określenia sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyręczać tych organów w ich działalności. Uprawnienia nadzorcze oznaczają tyle, co prawo do kontroli, wraz z

możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane” (red. M. Wierzbowski, Prawo administracyjne, Warszawa 2007, s. 93).

Wyjaśnienia wymaga, iż przepisy § 2 i 3 cyt. Zarządzenia odnoszą się do trybu i zasad udzielania dotacji celowych. Z kolei przepisy § 4 cyt. Zarządzenia mieszczą się w rozdziale 2 zatytułowanym „Wszczęcie postępowania dotacyjnego”, przy czym § 5 – 11 cyt. Zarządzenia znajdują się w rozdziale 3 zatytułowanym „Komisja konkursowa, zasady oceny i wyboru wniosków projektowych”. Wreszcie przepisy § 12 -13 regulują kwestie związane z zawarciem umowy dotacji.

Nie ulega zatem wątpliwości, iż przepisy § 2 – 13 cyt. Zarządzenia odnoszą się do zagadnień niemieszczących się w pojęciach kontroli i nadzoru. Doszło zatem do przekroczenia uprawnień Ministra Spraw Zagranicznych określonych w art. 175 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 u.f.p. Przedmiotowe Zarządzenie zostało zatem wydane nie tylko bez wyraźnej podstawy prawnej jego wydania, ale również z przekroczeniem zakresu materii podlegającej regulacji. Co więcej, należy wskazać, iż określone w zaskarżonych przepisach zasady i tryb postępowania dotacyjnego nakładają pewne obowiązki na podmioty zewnętrzne, które są zobowiązane m.in. do złożenia w terminie przewidzianym w tym Zarządzeniu wniosku o udzielenie dotacji celowej według wzoru stanowiącego załącznik do tego aktu prawnego i wraz z odpowiednimi dokumentami.

W świetle powyższych okoliczności należy uznać, iż zaskarżone przepisy niniejszego Zarządzenia są nie tylko niezgodne z wymienionymi przepisami ustawy o finansach publicznych, ale również z art. 2 i art. 93 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP.

V. Zarzut niezgodności przepisów § 3 ust. 2 i 3, § 7 ust. 2, § 10, § 15 ust. 11 i 12 Zarządzenia Nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych (Dz. Urz. MSZ nr 8, poz. 54) z przepisem art. 2 oraz art. 93 ust. 1 i 2 zdanie drugie Konstytucji RP.

Zgodnie z przepisem art. 93 ust. 1 Konstytucji *„Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty”*. Jednocześnie należy wskazać, iż w myśl ust. 2 zdanie drugie cyt. przepisu *„[Zarządzenia]*

Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.”

W doktrynie prawnej przyjmuje się, iż „wobec wyraźnie restryktywnego unormowania w Konstytucji systemu źródeł prawa można przyjąć, że **akt wewnętrzny to akt kształtujący strukturę organizacyjną jakiejś instytucji, sposób realizowania wyznaczonych jej zadań, a nawet jej zadania i obowiązki pod warunkiem, że są one wyznaczone jednostce organizacyjnej (a nie jakimkolwiek innemu podmiotowi) podległej organowi wydającemu akt. Normy aktu wewnętrznego nie mogą więc być adresowane do jednostki, czy jej organizacji, ani też nie mogą kształtować sytuacji prawnej podmiotu spoza układu organizacyjnego podległego organowi wydającemu akt** „ (...). Realizowanie normy wewnętrznej nie może mieć refleksu w stosunku do obywatela i jego organizacji, bo nie może upoważniać ani zobowiązywać jednostki podporządkowanej organowi wydającemu dany akt (jako adresata normy wewnętrznej) do bezpośredniego oddziaływania na zachowania obywateli” (S. Wronkowska, System źródeł prawa, op.cit., s. 89).

Mając na uwadze treść powołanych przepisów i stanowisko doktryny prawnej, należy wskazać, iż niedopuszczalne jest bezpośrednie oddziaływanie za pośrednictwem aktów wewnętrznych na zachowanie podmiotów innych niż jednostki organizacyjnie podległe organowi.

Odnotowania wymaga, iż Trybunał Konstytucyjny już niejednokrotnie wypowiedział się, co do rozumienia określenia „jednostki organizacyjnie podległe organowi” wydającemu akty o charakterze wewnętrznym.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż w doktrynie podległość ta rozumiana jest jako więź ustrojowo-prawna, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie, w działania podmiotów podporządkowanych w każdej fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków (wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kryterium “organizacyjnej podległości”, o którym mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji, a od spełnienia którego zależy dopuszczalność stanowienia aktów prawa wewnętrznego, należy rozumieć szerzej niż “hierarchiczne podporządkowanie” w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym. W tym ostatnim pojęcie “hierarchicznego podporządkowania” wyraża jednostronną zależność organu

niższego stopnia od organu stopnia wyższego lub podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego. Na tę zależność składają się dwa elementy: zależność osobowa i zależność służbowa. Zależność osobowa rozpoczyna się z chwilą nawiązania stosunku pracy osoby pełniącej funkcje organu, a kończy w momencie jego ustania. Jej treścią jest regulowanie stosunków osobowych w czasie trwania stosunku pracy (awansowanie, nagradzanie, przeniesienie na inne stanowisko, odpowiedzialność służbowa, porządkowa, odpowiedzialność dyscyplinarna). Niekiedy rozszerza się pojęcie zależności osobowej przez włączenie do niej dyspozycyjności pracownika. Zależność osobowa łączy się ściśle z zależnością służbową. Podległość służbowa w systemie hierarchicznego podporządkowania wyraża się w możliwości wydawania poleceń służbowych przez organ wyższy organowi niższemu. Kierowanie organem niższym w obrębie zależności służbowej odbywa się za pomocą aktów dwojakiego rodzaju: aktów generalnych (okólników, wytycznych, instrukcji, zarządzeń) oraz aktów indywidualnych (poleceń służbowych). Stosunek organizacyjny, wyrażający się w hierarchicznym podporządkowaniu, jest stosunkiem między organami administracji publicznej. Jego treść podobna jest do treści stosunków powstających między pracownikami urzędów a ich zwierzchnikami służbowymi (J. Boć [red.], Prawo administracyjne, Wrocław 1993, s. 137).

Należy jednak pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny przyjmując szersze rozumienie "organizacyjnej podległości", polegające na uznaniu, że może ona obejmować, poza "hierarchicznym podporządkowaniem" w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym, także więź ustrojowo-prawną, odwołał się do takich relacji między organem a jednostką, w których podległość ta została wprost ustalona w Konstytucji.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy, należy wskazać, iż zgodnie z przepisem § 1 cyt. Zarządzenia określa ono tryb i zasady udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych Ministra Spraw Zagranicznych dla podmiotów wymienionych w art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. a, b i e ustawy o finansach publicznych, tj. podmiotów realizujących zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego ustawami; ustawowo określone zadania, w tym zadania z zakresu mecenatu państwa nad kulturą (chodzi o jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego); oraz organizacji pozarządowych wykonujących zadania zlecone im do realizacji.

Nie ulega zatem wątpliwości, iż adresatami norm prawnych zawartych w przedmiotowym Zarządzeniu są w zasadzie prawnie samodzielne podmioty, posiadające osobowość prawną i samodzielnie prowadzące gospodarkę finansową. Można również uznać, iż ani Konstytucja, ani ustawy nie nakładają na te podmioty obowiązku ubiegania się o dotacje celowe przyznawane przez Ministra Spraw Zagranicznych. Podmioty te z własnej woli występują do tego organu jako dysponenta części budżetowych w celu uzyskania wsparcia finansowego w postaci dotacji celowych na realizację określonych projektów. Nie można zatem stwierdzić, iż podmioty te stanowią jednostki podległe organowi wydającemu akty wewnętrzne. Kompetencji i obowiązków związanych z tego rodzaju podległością nie można domniemywać. Muszą one bowiem wynikać z Konstytucji bądź ustaw. Wynika to z tego, że podstawowym elementem aktu wewnętrznego jest jego zakres podmiotowy, który w żadnym wypadku nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt. W tej sytuacji punktem wyjścia dla określenia kompetencji organu państwowego do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym musi być więc wykazanie cechy podległości podmiotów (organów), które mają być adresatami takich aktów.

Trzeba zauważyć, iż przepis § 3 ust. 2 i 3 cyt. Zarządzenia określają katalog podmiotów, podlegających wykluczeniu z postępowania dotacyjnego. W przepisie § 7 ust. 2 cyt. Zarządzenia wskazuje sytuacje, gdy wnioski projektowe podlegają odrzuceniu bez ich oceny merytorycznej. Przepis § 10 cyt. Zarządzenia dotyczy okoliczności wydania decyzji o udzieleniu albo odmowie udzielenia dotacji celowych. Natomiast przepisy § 15 ust. 11 i 12 cyt. Zarządzenia dotyczą zasad dokonania zwrotu otrzymanej dotacji celowej.

Należy podkreślić, iż termin decyzja, o którym mowa w art. 93 ust. 2 Konstytucji, powinien być rozumiany szeroko, oznacza bowiem **każdy indywidualny akt prawny, kształtujący sytuację obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów**, przy czym żadna tak rozumiana „decyzja” nie może być wydana na podstawie przepisu prawa o charakterze wewnętrznie obowiązującym (K. Działocha, Komentarz do art. 93 Konstytucji, [w:] Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2001, s. 17).

Zaskarżone przepisy oddziałują na sferę praw i wolności wnioskodawców odmowa przyznania dotacji celowych, ich udzielenie bądź nakazanie zwrotu wraz z odsetkami ustawowymi, a więc sferę, której regulacja dopuszczalna jest jedynie aktami zaliczanymi do zamkniętej kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Tego rodzaju

oddziaływanie nie jest zaś dopuszczalne za pomocą źródeł prawa o charakterze wewnętrznym. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, władcza ingerencja w konstytucyjne prawa nie może następować w taki sposób, by zasadnicze elementy regulacji prawnej były zawarte w akcie podustawowym (por. wyrok K. 25/97). Regulacja tej materii przez ustawę musi zachować cechę zupełności (wyrok z 19 maja 1998 r., U. 5/97).

W załączeniu:

- lista Senatorów popierających wniosek.
- 5 odpisów wniosku