



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-697713-I/12/MW/KM

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 17. 07. 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	18. 07. 2012
L.dz.	L. zał.

Sygn. akt SK 8/12

Pismem z dnia 16 kwietnia 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczącego skargi konstytucyjnej Pani D G . Poniżej przedstawiam stanowisko w sprawie.

Przepis art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712 ze zm., dalej: u.z.p.p.r.), w zakresie, w jakim przewiduje pozostawienie bez rozpatrzenia skargi niekompletnej na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego bez wezwania do usunięcia braków dokumentacji, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

1. Dopuszczalność wniesienia skargi konstytucyjnej

Skarga konstytucyjna może być wniesiona, zgodnie z przepisem art. 79 Konstytucji, przez każdego, czyje wolności lub prawa zostały naruszone. Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być norma prawna, na podstawie której sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach jednostki. Skargę można złożyć tylko po uzyskaniu w sprawie ostatecznego orzeczenia. Ponadto musi istnieć merytoryczny związek pomiędzy ostatecznym orzeczeniem a zaskarżonym przepisem prawa, na podstawie którego to orzeczenie zapadło (por. m. in. postanowienie TK z dnia 2 lutego 2000 r. o sygn. Ts 169/99). Związek taki zachodzi wówczas, gdy określona regulacja prawna tak kształtuje treść orzeczenia wydanego na jej podstawie, że prowadzi to w konsekwencji do naruszenia przysługujących skarżącemu praw lub wolności konstytucyjnych. Taka sytuacja ma miejsce w przedmiotowej sprawie. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej też jako NSA) z dnia maja 2011 r. o sygn. akt jest ostatecznym orzeczeniem w sprawie i zostało wydane na podstawie zaskarżonego przepisu art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r.

2. Rozszerzenie wzorca kontroli przez Rzecznika Praw Obywatelskich

W niniejszej sprawie Rzecznik zdecydował się na rozszerzenie wzorca kontroli konstytucyjnej. Skarżąca wnosi o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r., w zakresie w jakim przewiduje pozostawienie bez rozpatrzenia skargi niekompletnej na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego bez wezwania do usunięcia braków w dokumentacji, z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei Rzecznik wnosi o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W pierwszym rzędzie należy zatem odnieść się do kwestii, czy Rzecznik Praw Obywatelskich, który zgłasza swój udział w postępowaniu dotyczącym skargi

konstytucyjnej na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm., dalej: ustawa o TK) może zmodyfikować wzorce kontroli konstytucyjnej wskazane w skardze, a jeśli tak, to jakie są granice takiej zmiany.

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (dalej też jako Trybunał lub TK) w powyższej kwestii prezentuje dwa odmienne stanowiska.

Zgodnie z pierwszym poglądem, zakres możliwych działań Rzecznika jest ograniczony przez granice skargi konstytucyjnej. Takie stanowisko zostało wyrażone w następujących orzeczeniach TK: z dnia 20 listopada 2001 r. o sygn. SK 19/01, z dnia 30 maja 2007 r. o sygn. SK 67/06 oraz z dnia 26 czerwca 2008 r. o sygn. SK 20/07. Rzecznik musi więc działać w przedmiotowych granicach skargi konstytucyjnej. Takie ograniczenie wynika z treści przepisu art. 66 ustawy o TK, zgodnie z którym "Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi". W świetle tego poglądu, związanie Rzecznika Praw Obywatelskich granicami skargi konstytucyjnej jest pochodną zakresu rozpoznania sprawy przez sam Trybunał. Zakres rozpoznania jest więc wyznaczany wyłącznie przez podmiot inicjujący postępowanie. Zgodnie jednak z orzecznictwem Trybunału (co zostało wyrażone także w niektórych powyższych wyrokach), Rzecznik ma możliwość doprecyzowania zarzutów skargi konstytucyjnej. Rzecznik może wskazać wzorce konstytucyjne, które nie są wprawdzie przywołane w *petitum* skargi, jednak wynikają z argumentacji przywołanej w uzasadnieniu. Doprecyzowanie może polegać także na wskazaniu wzorców konstytucyjnych, które „dopełniają” wzorce zawarte w skardze (np. taki związek istnieje pomiędzy przepisem art. 176 ust. 1 a art. 78 Konstytucji). Trybunał wskazuje również, że Rzecznik może powołać nowy wzorzec konstytucyjny, który jest tzw. *meta* zasadą, czyli art. 2, art. 32 czy art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał uznaje uniwersalność zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3, znajdującej zastosowanie w przypadku ograniczenia każdego prawa i wolności. „Szczególny charakter tego przepisu sprawia, że nawet niepowołany w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym może stać się podstawą prawną orzeczenia Trybunału” i z tego względu zawsze może zostać powołany przez Rzecznika (wyroki TK: z dnia 23 marca 2010 r. o sygn. SK 47/08 oraz z dnia 30 maja 2007 r. o sygn. SK 68/06). Z kolei w zakresie art. 2 Konstytucji podejście Trybunału ma charakter

kazuistyczny: w sprawie o sygn. SK 21/02 (wyrok z dnia 13 maja 2003 r.) uznano za dopuszczalne wskazanie przez Rzecznika dodatkowego wzorca kontroli w postaci zasady zaufania obywatela do państwa i prawa, jednak w innych sprawach Trybunał nie pozwolił na odwołanie się do tej zasady, o ile nie została ona wskazana w skardze konstytucyjnej (wyroki: z dnia 15 kwietnia 2009 r. o sygn. SK 44/08 oraz z dnia 23 marca 2010 r. o sygn. SK 47/08). Analogicznie, w sprawie o sygn. SK 2/01 (wyrok z dnia 26 marca 2002 r.) zasada równości (równej ochrony własności) została zaakceptowana jako wzorzec kontroli pomimo faktu, iż skarga konstytucyjna bezpośrednio nie odnosiła się do tej wartości; jednak w sprawie o sygn. SK 34/08 (wyrok z dnia 8 grudnia 2009 r.) Trybunał wyraził opinię o niedopuszczalności przywołania zasady równości, skoro nie powołała jej skarżąca.

Drugi pogląd, zgodnie z którym Rzecznik jest samodzielny w formułowaniu zarzutów konstytucyjnych i ma możliwość powołania wzorca, mimo nieprzedstawienia go w skardze konstytucyjnej, przedstawiony został np. w orzeczeniu z dnia 21 maja 2011 r. w sprawie o sygn. SK 15/00. W tym wyroku TK stwierdził, że uprawnienie Rzecznika w zakresie powołania dodatkowego wzorca kontroli konstytucyjnej wynika ze szczególnej roli Rzecznika w postępowaniu przed Trybunałem oraz jego autonomicznej pozycji w tym postępowaniu. Trybunał w powyższym wyroku wskazuje również, że Rzecznik ma możliwość zainicjowania kontroli abstrakcyjnej przepisów prawa. Rzecznik zamiast popierać stanowisko skarżącego co do niekonstytucyjności przepisu może samodzielnie skierować wniosek do TK. Wszczywanie jednak osobnego postępowania przeczyłoby, na co wskazuje Trybunał, ekonomii procesowej. TK stwierdza, że: „W konsekwencji należy uznać, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony do wskazania, wraz ze zgłoszeniem udziału w postępowaniu, jakie jego zdaniem konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone przez przepis, którego stwierdzenia za niezgodny z Konstytucją domaga się skarżący.”

Rolą Rzecznika w postępowaniu zainicjowanym przez wniesienie skargi konstytucyjnej jest wspieranie skarżącego w osiągnięciu rezultatu, jakim jest utrata mocy prawnej przez zakwestionowaną normę. Jeśli by więc przyjąć, że Rzecznik jest związany granicami skargi konstytucyjnej to wsparcie udzielane skarżącemu sprowadzałoby się do powtórzenia roli, jaką pełni profesjonalny pełnomocnik reprezentujący skarżącego. Pomoc udzielana skarżącemu musi być rzeczywista i efektywna, i z tego powodu Rzecznik musi

mieć możliwość powołania argumentacji wykraczającej poza normy wskazane w skardze konstytucyjnej.

W niniejszej sprawie Rzecznik dostrzega problemy konstytucyjne, które w skardze nie zostały wystarczająco wyraźnie wykazane. Właściwe sformułowanie zarzutów względem regulacji art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. wymaga rozszerzenia granic skargi konstytucyjnej przedstawionej przez skarżącego i zbadania zgodności powyższego przepisu nie tylko z przepisem art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale również z art. 2.

3. Przedmiot kontroli

Przepis art. 30a ust. 1 pkt 1 u.z.p.p.r. stanowi, że umowa o dofinansowanie projektu może być zawarta z beneficjentem, którego projekt pozytywnie przeszedł wszystkie etapy oceny i został zakwalifikowany do dofinansowania. Zgodnie z art. 30a ust. 3 u.z.p.p.r., właściwa instytucja pisemnie informuje wnioskodawcę o wynikach oceny jego projektu. W przypadku negatywnej oceny takiego projektu pisemna informacja musi zawierać, zgodnie z przepisem art. 30b ust. 1 zd. 2 u.z.p.p.r., uzasadnienie wyników oceny projektu oraz pouczenie o możliwości wniesienia środka odwoławczego (wraz ze wskazaniem terminu, sposobie wniesienia oraz właściwej instytucji do której środek odwoławczy powinien być wniesiony). Następnie, zgodnie z przepisem art. 30b ust. 4 u.z.p.p.r., wnioskodawca zostaje poinformowany pisemnie o wynikach procedury odwoławczej oraz pouczony o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na zasadach określonych w art. 30c u.z.p.p.r.

Procedura wniesienia skargi do WSA została uregulowana w przepisie art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r.. Jak wynika z tego przepisu, termin na wniesienie przez wnioskodawcę skargi wynosi 14 dni od dnia otrzymania informacji o wyniku procedury odwoławczej. Skarżący wnosi skargę bezpośrednio do właściwego sądu administracyjnego i musi dołączyć do niej kompletną dokumentację w sprawie oraz wnieść stosowną opłatę sądową. Zgodnie z tym przepisem kompletna dokumentacja w sprawie obejmuje wnioski o dofinansowanie wraz z informacją w przedmiocie oceny projektu, kopie wniesionych środków odwoławczych oraz informację o wyniku procedury odwoławczej, o której mowa w art. 30b ust. 4 u.z.p.p.r. Ponadto przepis art. 30c ust. 5

u.z.p.p.r. określa przypadki, w których sąd pozostawia skargę bez rozpatrzenia. Następuje to, gdy skarga: została wniesiona po terminie, o którym mowa w ust. 2 (14 dni), jest niekompletna lub została wniesiona bez uiszczenia opłaty sądowej o której mowa w ust. 2.

Wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją budzi przepis art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. przewidujący pozostawienie bez rozpatrzenia skargi, gdy jest ona niekompletna. Należy przede wszystkim zauważyć, że ustawa nie zawiera definicji skargi niekompletnej. Przepis art. 30c ust. 2 stanowi wprawdzie, jakie dokumenty muszą być załączone do skargi, aby spełniony został wymóg złożenia skargi wraz z kompletną dokumentacją, jednak przepis art. 30c ust. 5 pkt 2 nie nawiązuje wprost do treści art. 30c ust. 2. Ustalenie więc, kiedy skarga jest kompletna a kiedy nie, należy do oceny sądu administracyjnego.

Sytuacja, w której skarga została uznana za niekompletną mimo załączenia do niej wszystkich dokumentów wymienionych w przepisie art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. miała miejsce w przedmiotowej sprawie. Skarżąca złożyła do WSA dokumenty wymienione w przepisie, mianowicie wniosek o dofinansowanie wraz z informacją w przedmiocie oceny projektu, kopią wniesionego środka odwoławczego oraz informacją o wyniku postępowania odwoławczego. Jednak Jednostka Wdrażania Programów Unijnych dołączyła do informacji w przedmiocie oceny projektu także kopię Karty Oceny Merytorycznej. Skarżąca nie załączyła Karty do skargi i w konsekwencji WSA w W postanowieniem z dnia marca 2011 r. uznał, że skarga złożona przez Panią D. G jest niekompletna i pozostawił ją bez rozpatrzenia, mimo że wymóg załączenia Karty Oceny Merytorycznej nie wynika z literalnego brzmienia przepisu art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje, że skarga złożona wraz z dokumentacją określoną w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. może mimo tego zostać także w innych przypadkach uznana za niekompletną. Jak wynika z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, sytuacja w której skarżący złożył wraz ze skargą dokumenty wymienione w art. 30c ust. 2, ale została ona uznana za niekompletną, pojawia się w przypadku niezłączenia do skargi załączników do wniosku o dofinansowanie. Skarżący składa więc skargę załączając do niej, zgodnie z wymogiem art. 30c ust. 2 wniosek

o dofinansowanie. Jeżeli jednak do takiego wniosku zostały załączone dodatkowe załączniki, to one także, jak wynika z części wyroków, powinny zostać dołączone do skargi. Takie stanowisko zostało wyrażone w licznych orzecznictwie sądów administracyjnych, m. in. w postanowieniach NSA z dnia 15 września 2011 r. o sygn. akt II GSK 1816/11, z dnia 24 sierpnia 2010 r. o sygn. akt II GSK 864/10, z dnia 9 grudnia 2010 r. o sygn. akt II GSK 1391/10, z dnia 13 stycznia 2011 r. o sygn. akt II GSK 1464/10, z dnia 11 lutego 2011 r. o sygn. akt 161/11, z dnia 18 maja 2011 r. o sygn. akt II GSK 809/11, z dnia 18 maja 2011 r. o sygn. akt 808/11, z dnia 15 czerwca 2011 r. o sygn. akt II GSK 990/11, z dnia 13 września 2011 r. o sygn. akt 1735/11 oraz z dnia 19 października 2011 r. o sygn. akt II GSK 2044/11. W powyższym orzecznictwie wskazuje się, że celem złożenia kompletnej dokumentacji jest umożliwienie sądowi rozpatrzenia, czy ocena projektu wydana przez organy administracyjne była prawidłowa. Wskazane zostało więc, że sąd w tym celu musi mieć możliwość zapoznania się z taką dokumentacją, jaką dysponował organ oceniający projekt. Z tego względu niezbędne jest dołączenie do skargi, oprócz dokumentów wymienionych w art. 30c ust. 2, także załączników załączonych do wniosku w procesie ubiegania się o dofinansowanie.

Część orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje, że dokumenty wymienione w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. nie są zamkniętym katalogiem dokumentów, które stanowią o kompletności skargi. Tak więc dokumentacja jest kompletna wtedy, kiedy stanowi całość, tzn. zawiera wszystkie dokumenty złożone przez stronę, którymi dysponowały organy oceniając projekt, jak i rozpoznając środki odwoławcze, oraz dokumenty pochodzące od organu, a doręczone stronie. Na otwarty katalog dokumentów stanowiących o kompletności skargi, wskazują m. in. postanowienia NSA z dnia 9 lutego 2011 r. o sygn. akt II GSK 107/11, z dnia 19 stycznia 2012 r. o sygn. II GSK 2418/11 oraz z dnia 19 stycznia 2012 r. o sygn. akt II GSK 2300/11.

Wymienione powyżej orzecznictwo wskazuje, że niewystarczające jest załączenie dokumentów wymienionych w przepisie art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. dla uznania, że złożona skarga była kompletna. Część sądów staje jednak na odmiennym stanowisku, zgodnie z którym jedynymi wymaganymi dokumentami, które stanowią o kompletności skargi, są te wymienione w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. W postanowieniu NSA z dnia

10 sierpnia 2011 r. o sygn. akt II GZ 381/11 zostało wskazane, że pojęcie dokumentacji kompletnej, o której mowa w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. obejmuje tylko materiały wymienione w tym przepisie. W powyższym postanowieniu sąd podkreślił, że przepisy regulujące instytucję pozostawienia skargi bez rozpatrzenia muszą być interpretowane ściśle, gdyż jej zastosowanie pozbawia stronę możliwości sądowej kontroli kwestionowanego rozstrzygnięcia. Z tego względu, jak wskazał sąd, strona musi mieć pełną świadomość wymogów formalnych skargi i nie może być narażona na to, aby jakakolwiek niejasność była interpretowana na jej niekorzyść. Także w postanowieniach NSA z dnia 28 czerwca 2011 r. o sygn. akt II GSK 1153/11 oraz z dnia 22 lutego 2011 r. o sygn. akt II GSK 211/11 zostało wyrażone stanowisko, że pojęcie skargi kompletnej należy interpretować w kontekście przepisu art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. i odnosić wyłącznie do dokumentacji dotyczącej sprawy, którą wnoszący skargę był zobowiązany dołączyć do skargi.

Konsekwencją odmiennych stanowisk sądów zajętych w powyższym orzecznictwie jest niepewność prawna, gdyż przepisy nie zawierają żadnej wskazówki, jakie dokumenty są wystarczające do uznania dokumentacji za kompletną. W ten sposób więc na skarżącego został nałożony obowiązek stwierdzenia, które dokumenty będą niezbędne sądowi administracyjnemu do rozpatrzenia sprawy.

Wątpliwości pojawiają się też przy uznaniu, czy złożenie poprawionej wersji wniosku, bez pierwotnej wersji stanowi o kompletności dokumentacji. NSA zajmuje w tej kwestii odmienne stanowiska. W postanowieniu z dnia 3 września 2010 r. o sygn. akt II GSK 937/10 NSA wskazał, że wystarczające jest złożenie poprawionej wersji wniosku, nie było zatem podstaw do wymagania od skarżącego, by do skargi do WSA załączył dokument, który został zastąpiony przez jego poprawioną lub uzupełnioną wersję. Odmienne stanowisko zostało wyrażone w postanowieniu z dnia 27 lipca 2010 r. o sygn. akt II GSK 785/10, w którym NSA stwierdził, że skarżący jest zobowiązany złożyć pierwotny wniosek obok jego poprawionej wersji, gdyż powodem określonej oceny wskazanej w zaskarżonej informacji było właśnie niepoprawienie błędu w tym pierwszym wniosku. W ten sposób sąd wymaga od skarżącego, aby załączył dokumenty, które są niezbędne do wydania merytorycznej oceny legalności zaskarżonego aktu. Z tego względu katalog dokumentów niezbędnych do załączenia do

skargi będzie różny w poszczególnych sprawach. Skarżący pozostaje więc w niepewnej sytuacji prawnej, gdyż w ostateczności to do sądu będzie należała ocena, czy złożone dokumenty są wystarczające do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia.

Sądy administracyjne nie są również zgodne co do tego, czy dokumenty załączane do skargi powinny zostać złożone w oryginale, czy w kopiach. Z treści przepisu art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. wynika, że strona ma obowiązek dołączyć do skargi kompletną dokumentację, obejmującą wnioski o dofinansowanie wraz z informacją w przedmiocie oceny projektu, kopie wniesionych środków odwoławczych oraz informację, o której mowa w art. 30b ust. 4. NSA w postanowieniu z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 306/11 stwierdził, że z treści wyżej wymienionego przepisu wynika, które z dokumentów składających się na kompletną dokumentację należy złożyć w oryginale, a które mogą zostać złożone w kopiach. NSA stanął więc na stanowisku, że skoro strona załączyła do skargi kopię informacji o ocenie projektu, to nie można uznać, że złożona dokumentacja była kompletna. Odmienna interpretacja przepisów znalazła się jednak w postanowieniu z dnia 18 maja 2011 r. o sygn. akt II GSK 786/11, w którym NSA stwierdził, że zbyt daleko idące i nieuprawnione jest stanowisko, iż dołączenie do skargi kopii wniosku oraz kopii informacji o ocenie projektu czyni skargę niekompletną (por. też postanowienie NSA z dnia 30 września 2010 r. o sygn. akt II GSK 1051/10). Niejednolite jest również stanowisko sądów w kwestii uzupełnienia braków, w sytuacji, gdy zdaniem sądu kopia dokumentu jest niewiarygodna. W postanowieniu z dnia 29 października 2010 r. o sygn. akt II GSK 1256/10 NSA stwierdził, że strona może złożyć kserokopię wniosku, ale pod warunkiem, że dokument zostanie poświadczony za zgodność z oryginałem przez prezesa skarżącej spółki albo adwokata lub radcę prawnego. W przeciwnym razie dokument nie ma przymiotu dokumentu oryginalnego, przez co załączona do skargi dokumentacja jest niekompletna, co skutkuje pozostawieniem jej bez rozpatrzenia. Natomiast w postanowieniu z dnia 17 marca 2011 r. o sygn. akt II GSK 331/11 NSA stwierdził, że kopie dokumentów są wystarczające, ale mają mieć formę wiarygodną, co oznacza, że w przypadku, gdy zdaniem sądu kopia nie spełnia tego wymogu, to brak ten podlega uzupełnieniu na podstawie przepisu art. 49 p.p.s.a. Podobne stanowisko zostało wyrażone w postanowieniu NSA z dnia 17 sierpnia 2011 r. o sygn. akt II GSK 1577/11,

zgodnie z którym, jeżeli w ocenie sądu kserokopie dokumentów nie poświadczone za zgodność z oryginałem są niewystarczające, to braki w tym zakresie mogą być uzupełnione w trybie art. 49 p.p.s.a (podobnie NSA w postanowieniach z dnia 11 stycznia 2012 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 2378/11 oraz z dnia 5 kwietnia 2011 r. o sygn. akt II GSK 459/11). Odmienne stanowiska sądów wyrażone w powyższym orzecznictwie wskazują, że nawet w przypadku wniesienia wszystkich dokumentów czyniących skargę kompletną sąd może pozostawić skargę bez rozpatrzenia zgodnie z przepisem art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r., z powodu złożenia kopii dokumentu zamiast oryginału.

Wprowadzony w przepisie art. 30c u.z.p.p.r. tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego stanowi *lex specialis* w stosunku do trybu uregulowanego w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2011 r., Nr 76, poz. 409 ze zm., dalej: p.p.s.a.). Zgodnie z przepisem art. 53 § 1 p.p.s.a. skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie. Skargę, zgodnie z art. 54 § 1. p.p.s.a., wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Organ ten przekazuje sądowi skargę wraz z aktami sprawy i odpowiedzią w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia. Warto wspomnieć, że przepis art. 54 § 1. p.p.s.a. przewiduje pośredni tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego, co jest powrotem do rozwiązania prawnego obowiązującego w latach 1980 – 1995, tj. przed wejściem w życie ustawy o NSA. Jak zauważają komentatorzy, „powrót do pośredniego wnoszenia skargi był spowodowany głównie tym, że w praktyce okazało się, iż skargi na akty i czynności organów administracji publicznej dość często nie zawierały wszystkich informacji niezbędnych do nadania im biegu” („Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka – Medek, 4. wydanie, Warszawa 2011, s. 200).

Zgodnie z art. 49 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 46, 47 oraz 58 § 3 p.p.s.a., jeżeli skarga nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, przewodniczący wzywa stronę do jej uzupełnienia lub poprawienia w terminie siedmiu

dni pod rygorem jej odrzucenia. Dopiero nie uzupełnienie w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi powoduje jej odrzucenie postanowieniem.

Przepis art. 30c ust. 2 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* wprowadza odmienny mechanizm prawny. Oprócz krótszego terminu na wniesienie skargi (14 dni zamiast 30 przewidzianych w p.p.s.a.) przepis ten wprowadza także wymóg wniesienia skargi bezpośrednio do sądu administracyjnego wraz z kompletną dokumentacją. W porównaniu z regulacją przepisów p.p.s.a. jest to przerzucenie istotnych obowiązków z organu administracyjnego na skarżącego, który w tym przypadku nie tylko musi sporządzić w krótszym terminie skargę, ale też załączyć do niej kompletną dokumentację. Uchybienie wymogowi określonemu w art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. skutkuje pozostawieniem skargi bez rozpatrzenia przez sąd administracyjny, w wyniku czego droga sądowa zostaje zamknięta i skarżący zostaje pozbawiony możliwości uzyskania merytorycznego orzeczenia sądowego.

Skarga do sądu administracyjnego musi spełnić wymóg określony w art. 30c ust. 2 pkt 5 u.z.p.p.r. (złożenie skargi kompletnej), ale także wymogi wynikające z przepisów art. 46 oraz art. 57 p.p.s.a. Odmiennie są skutki niedochowania wyżej wymienionych wymogów, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych (por. m. in. postanowienia NSA z dnia 20 maja 2010 r. o sygn. akt II GSK 507/10, z dnia 28 czerwca 2011 r. o sygn. akt II GSK 1153/11, z dnia 22 lutego 2011 r. o sygn. akt II GSK 211/11 oraz z dnia 11 maja 2010 r. o sygn. akt II GSK 454/10). W przypadku wniesienia skargi niekompletnej skutkuje to, jak już wcześniej zostało wskazane, pozostawieniem skargi bez rozpatrzenia przez sąd. Z kolei niespełnienie wymogów określonych w ustawie p.p.s.a. powoduje, że przewodniczący zgodnie z przepisem art. 49 p.p.s.a. wzywa do uzupełnienia lub poprawienia braków formalnych pisma w terminie 7 dni. W konsekwencji skarżący, który złożył skargę niekompletną w rozumieniu przepisu art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. ma zamkniętą drogę do uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia sądu, gdyż popełnione przez niego uchybienie skutkuje pozostawieniem skargi bez rozpatrzenia bez wezwania do uzupełnienia braków. Wniesienie skargi niespełniającej warunków formalnych określonych w przepisach ustawy p.p.s.a. skutkuje wezwaniem do uzupełnienia braków, a dopiero w przypadku, gdy skarga nie zostanie uzupełniona sąd pozostawia ją bez rozpoznania.

Przeprowadzona analiza orzecznictwa NSA wskazuje, że stanowisko sądów administracyjnych co do tego, jaka dokumentacja stanowi o kompletności skargi jest niejednolite. W orzecznictwie pojawiają się także rozbieżności w kwestii możliwości uzupełnienia braków formalnych skargi w przypadku złożenie kopii dokumentów. Taka rozbieżność jest skutkiem braku sprecyzowania w przepisach pojęcia skargi niekompletnej.

4. Naruszenie przepisu art. 2 Konstytucji

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich regulacja przepisu art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r., z powodu niedookreśloności pojęcia „niekompletna skarga” jest niezgodna z przepisem art. 2 Konstytucji, który stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wyprowadził między innymi zasadę przyzwoitej legislacji, na którą składa się zasada określoności prawa, czyli wymóg formułowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (por. TK w wyrokach z dnia 11 stycznia 2000 r. o sygn. K 7/99 oraz z dnia 29 października 2003 r. o sygn. K 53/02). Jak wskazał TK w wyroku z dnia 28 października 2009 r. o sygn. Kp 3/09 kryteria precyzyjności regulacji prawnej, jasności przepisu oraz jego legislacyjnej poprawności składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.

Przepis art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. nie przechodzi wskazanego testu z uwagi na niespełnienie kryterium precyzyjności oraz jasności przepisu. Jak wskazał Trybunał w powyższym wyroku o sygn. Kp 3/09, przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. W orzeczeniach TK wskazał, że wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości, co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por.

np. wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r. o sygn. K 41/02). Przepis art. 30c ust. 5 pkt 2 nie pozwala na zdekodowanie z jego treści jednoznacznej normy prawnej oraz budzi wątpliwości co do obowiązku nałożonego na obywateli, należy uznać go więc za niejasny i nieprecyzyjny.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że: „niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, oceniać należy jako naruszenie wymagań konstytucyjnych. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może przez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki.” (tak TK w wyroku z dnia 30 października 2001 r. o sygn. K 33/00).

W ustawie *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* nie zostało zdefiniowane pojęcie skargi niekompletnej. Taka definicja nie została zamieszczona również w żadnym innym akcie prawnym. Przepis art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. określa wprawdzie, jakie dokumenty powinny zostać załączone do skargi, aby była ona kompletna i z tego względu nasuwa się wniosek, że niezłączenie tych dokumentów spowoduje, że skarga zostanie uznana za niekompletną. Jak wynika jednak z przedstawionego wcześniej orzecznictwa sądów administracyjnych, taki wniosek jest błędny. W części powołanych wyżej postanowień NSA zostało stwierdzone wprost, że katalog dokumentów zawarty w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. nie jest zamknięty. Brak jednolitej interpretacji pojęcia skargi niekompletnej powoduje niepewną sytuacją prawną obywateli.

Jak zostało wskazane w wyroku TK z dnia 14 września 2001 r. o sygn. SK 11/00, za naruszające zasadę państwa prawnego należy uznać uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiające dowolną interpretację. Przepisem umożliwiającym właśnie taką dowolną interpretację jest art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. Wskazuje na to orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym pojęcie skargi niekompletnej jest interpretowane w sposób odmienny zależnie od konkretnej sytuacji.

Jak wskazuje w swoim orzecznictwie Trybunał, przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności (por. wyżej powołany wyrok TK o sygn. K 33/00 oraz wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2004 r. o sygn. K 45/02). W powołanym wcześniej wyroku TK o sygn. Kp 3/09 zostało wskazane, że nie każda niejasność prowadzi do uznania niekonstytucyjności przepisu, gdyż taka niejasność powinna zostać w pierwszej kolejności usunięta za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Jednak gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające, to przepis powinien zostać pozbawiony mocy obowiązującej. Przedstawione orzecznictwo sądów administracyjnych w kwestii stosowania przepisu art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. wskazuje, że nieprecyzyjność przepisu nie została wyeliminowana przez jego stosowanie, gdyż stanowiska wyrażane przez sądy administracyjne są różne i często ze sobą sprzeczne.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że poziom niejasności i nieprecyzyjności przepisu art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. uzasadnia stwierdzenie przez Trybunał jego niezgodności z art. 2 Konstytucji. Skarżący nie może przewidzieć, jakie dokumenty powinien załączyć do skargi, aby była ona uznana za kompletną przez sąd administracyjny. W rezultacie to od uznania sądu zależy, czy załączona dokumentacja będzie miała przymiot kompletności. W innym przypadku skarga zostaje pozostawiona bez rozpatrzenia i droga sądowa zostaje dla skarżącego zamknięta.

5. Naruszenie przepisu art. 45 ust. 1 Konstytucji

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich regulacja ustanowiona w przepisie art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. narusza prawo do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że: „Każdy ma prawo do rzetelnego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 stycznia 1992 r. o sygn. K 8/91 stwierdził, że jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym

organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem. W swoim orzecznictwie TK wskazuje, że podstawowymi elementami składającymi się na prawo do sądu są w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia) – por. wyroki TK: z dnia 9 czerwca 1998 r. o sygn. K 28/97, z dnia 16 marca 1999 r. o sygn. SK 19/98, z dnia 10 maja 2000 r. o sygn. K 21/99. Dodatkowym elementem składającym się na prawo do sądu jest także, jak wynika z orzeczenia TK z dnia 24 października 2007 r. o sygn. SK 7/06, prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy.

Prawo do sądu, określone w przepisach konstytucyjnych, nie jest prawem absolutnym. Zasadność jednak wprowadzania pewnych ograniczeń prawa do sądu, przejawiająca się w ukształtowaniu postępowania sądowego odmiennie niż przyjęto w ramach powszechnych, ogólnych reguł, powinna podlegać także ocenie z punktu widzenia przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (tak TK w wyroku z dnia 10 maja 2000 r. o sygn. K 21/99). W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o znaczeniu publicznym, ważne dla funkcjonowania państwa, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. W przypadku ograniczenia prawa do sądu zawartego w ustawie *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* chodzi o wartość szybkości i sprawności postępowania dotyczącego rozdziału środków finansowych z funduszy Unii Europejskiej, a co za tym idzie dążenia do pełnego ich wykorzystania (absorpcji) przez państwo polskie. Cel ten został wyrażony w uzasadnieniu do projektu ustawy *o prowadzeniu polityki rozwoju* (Druk sejmowy nr 963, V kadencja, str. 23-24). Jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 marca 1999 r. o sygn. SK 19/98, „ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób”. Zdaniem Rzecznika, regulacja będąca przedmiotem zaskarżenia w skardze konstytucyjnej w niniejszej sprawie warunków tego wymogu nie spełnia, gdyż nie wprowadza ograniczenia prawa do sądu w „absolutnie niezbędnym zakresie”. Uchylenie przez Trybunał przepisu art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. z powodu jego niezgodności

z Konstytucją spowoduje stosowanie ogólnych przepisów p.p.s.a. Oznacza to, że jeżeli załączona do skargi dokumentacja nie spełni wymogu kompletności określonego w przepisie art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. to sąd wezwie skarżącego do uzupełnienia braków. Cel wprowadzonej w u.z.p.p.r. regulacji, czyli szybkość postępowania skargowego, nie zostanie ograniczony, gdyż termin na uzupełnienie braków określony w art. 49 § 1 p.p.s.a. wynosi tylko 7 dni. Ponadto, wyżej zostało wskazane orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym obecnie tylko skarga niekompletna zostaje pozostawiona bez rozpatrzenia. Jeżeli więc skarga zawiera braki formalne określone w przepisach p.p.s.a. (np. brak podpisu) to sąd ma obowiązek wezwać skarżącego do usunięcia braków. Cel ograniczenia stosowania przepisów p.p.s.a., jakim jest szybkość postępowania jest więc pozorny, gdyż zostaje osiągnięty tylko w części przypadków. Skarżący, który nie dochował wymogów formalnych określonych w ustawie p.p.s.a., jest w lepszej sytuacji od skarżącego, który nie złożył skargi kompletnej, ponieważ zostaje wezwany do uzupełnienia tych braków.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 1995 r. o sygn. W 14/94, prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, ale też materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Wymóg materialnego rozumienia prawa do sądu wynika też z wyroku TK z dnia 12 marca 2002 r. o sygn. P 9/01, w którym Trybunał stwierdził, że nadmierne utrudnienie wniesienia zarzutów albo sprzeciwu oznacza naruszenie prawa do zaskarżenia orzeczeń pierwszoinstancyjnych. W powyższym wyroku, dotyczącym wnoszenia pism procesowych na formularzu, TK uznał za niedopuszczalne „upraszczanie i przyspieszanie postępowania drogą odbierania stronom postępowania prawa przedstawienia ich argumentów sądowi”. Skoro więc w wyżej wymienionym wyroku TK uznał za niedopuszczalne ograniczanie prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji w celu przyspieszenia postępowania, tym bardziej należy uznać za niedopuszczalną regulację, która w celu przyspieszenia procedury dotyczącej rozdziału środków finansowych z funduszy Unii Europejskiej prowadzi *de facto* do pozbawienia prawa do sądu w ogóle. W tym kontekście sankcja przewidziana w zaskarżonym skargą konstytucyjną przepisie, polegająca na pozostawieniu bez rozpatrzenia niekompletnej skargi do sądu administracyjnego, bez wezwania do usunięcia braków w kompletności

dokumentacji, w sposób oczywisty i nieproporcjonalny przewyższa cel, któremu miała służyć. Prowadzi przez to do wydrążenia konstytucyjnego prawa do sądu z jego istoty, czyniąc je prawem pozornym. W ocenie Rzecznika, regulacja zawarta w przepisie art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. prowadzi do pozbawienia strony prawa dostępu do sądu. Ustawodawca nakłada na stronę tak surową sankcję, jaką jest pozostawienie skargi bez rozpatrzenia za najdrobniejsze uchybienie w kompletności skargi, nawet jeśli brak danego dokumentu nie uniemożliwia sądowi rozpoznania sprawy, jak np. w przypadku załączenia zamiast oryginału kopii informacji o cenie projektu, co miało miejsce we wskazanym wcześniej postanowieniu NSA z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 306/11. W rezultacie droga sądowa zostaje dla skarżącego zamknięta, a decyzja organu administracyjnego staje się ostateczna. Zasada, zgodnie z którą prawo do sądu musi być skuteczne, została także wyrażona w wyroku z dnia 16 marca 1999 r. o sygn. SK 19/98, w którym Trybunał stwierdził, że prawo dostępu do sądu oznacza m. in. prawo do uruchomienia procedury przed sądem. Wprowadzenie przez ustawodawcę nadmiernych wymogów formalnych i odebranie możliwości poprawienia uchybień formalnych prowadzi w rezultacie do niemożności uruchomienia procedury kontroli sądowej, w wyniku czego prawo do sądu zostaje *de facto* odebrane. W ten sposób zanegowana zostaje także zasada sprawiedliwości proceduralnej, która obejmuje również takie ukształtowanie procedury, by możliwość skorzystania z kontroli sądowej nie była odbierana w sposób nieodwracalny na skutek drobnych uchybień. Warto w tym miejscu podkreślić, że powstawanie takich uchybień związane jest z brakiem pełnej obiektywizacji pojęcia „kompletności dokumentacji” konkursowej. Jak wynika z powołanego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądy administracyjne określały, jakie dokumenty składają się na kompletną dokumentację indywidualnie w każdej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 10 listopada 2009 r. o sygn. P 88/08) podkreśla, iż istotę zarzutu naruszenia prawa do sądu może stanowić takie ukształtowanie przepisów proceduralnych, które – poprzez nagromadzenie licznych i szczegółowych wymogów formalnych i surową sankcję za ich niedopełnienie – w praktyce utrudniają dostęp do organów ochrony prawnej, czyniąc prawo do sądu dla części wnioskodawców pozornym. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreśla, że realizacja prawa do sądu nie może doznawać takich ograniczeń, które naruszałyby samą istotę tego prawa.

W wyroku z dnia 2 lipca 2003 r. w sprawie o sygn. K 25/01 Trybunał stwierdził, iż „w przypadku prawa do sądu jego naruszenie może przybierać charakter nie tylko bezpośredni (przez wyłączenie drogi sądowej, co jest zabronione przez art. 77 ust. 2 Konstytucji), ale również pośredni (przez takie ukształtowanie wymagań proceduralnych, które czynią uruchomienie postępowania nadmiernie utrudnionym)”. Zdaniem Rzecznika, takie naruszenie prawa do sądu ma miejsce w przedmiotowej sprawie. Wnioskodawca ma wprawdzie możliwość zaskarżenia do sądu negatywnego wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, jednak ustawa przewiduje wymogi formalne, które prowadzą do faktycznego pozbawienia prawa do sądu. Nadmierny rygoryzm przejawia się też w tym, że ustawa nie określa, jakie dokumenty muszą zostać załączone do skargi, aby została ona uznana za kompletną.

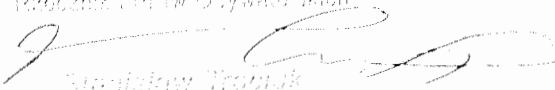
W swoim orzecznictwie Trybunał wyraził pogląd, że wprawdzie respektuje swobodę ustawodawcy stanowienia odpowiednich procedur, nie może ona jednak polegać na wprowadzeniu rozwiązań arbitralnych, ponad miarę, bez wystąpienia istotnych racji, które prowadzą do ograniczenia praw procesowych strony (por. wyrok TK z dnia 20 września 2006 r. o sygn. SK 63/05). W wyroku z dnia 28 lipca 2004 r. o sygn. P 2/04 TK stwierdził, że „jeżeli więc ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia "sprawy" – to w tego rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu”. W orzecznictwie TK podkreślone zostało, że szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych (np. wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03). Cel ustawodawcy w postaci przyspieszenia postępowania dotyczącego rozdziału środków finansowych z funduszy Unii Europejskiej będzie osiągnięty w przypadku uchylecia przepisu art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. i stosowania w tym zakresie ogólnych przepisów ustanowionych w ustawie – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Przewidziany w przepisie art. 49 p.p.s.a. termin na uzupełnienie braków formalnych jest krótki (7 dni) i nie spowoduje przekreślenia celu odmiennego (w porównaniu z p.p.s.a.)

uregulowania postępowania przed sądem administracyjnym w ustawie *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, jakim jest szybkość tego postępowania.

Ponadto należy zauważyć, że ustawa *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* przewiduje taki sam rygorizm formalny dla strony występującej samodzielnie, jak i reprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika. Trybunał podkreślał w swoim orzecznictwie, że nałożenie takich samych wymogów na stronę „słabszą” w postępowaniu sądowym, gdyż działającą bez adwokata lub radcy prawnego, stanowi często nadmierny rygorizm. W wyroku z dnia 10 listopada 2009 r. o sygn. P 88/08 TK stwierdził że „W stosunku do dłużnika – przedsiębiorcy niekorzystającego z fachowej pomocy prawnej bezwarunkowy zwrot wniosku dotkniętego jakimikolwiek brakami stanowi sankcję nieproporcjonalną do efektów, jakim miała ona służyć. Nadmierny rygorizm w połączeniu z nagromadzeniem wymogów formalnych wniosku sprawia, że postępowanie upadłościowe nie osiąga założonych przez ustawodawcę celów, w szczególności nie spełnia funkcji kompensacyjnej ani nie chroni dłużnika, umożliwiając mu ratowanie własnego przedsiębiorstwa”. Trybunał odniósł się do kwestii ustanowienia takich samych rygorów formalnych dla strony reprezentowanej w postępowaniu przez profesjonalnego pełnomocnika oraz działającej samodzielnie także w wyroku z dnia 20 grudnia 2007 r. o sygn. P 39/06. TK wskazał, że nie budzi sprzeciwu rygorizm uchybienia obowiązkom wynikającym z konieczności opłacenia pisma w pierwszej sytuacji, o tyle inna musi być ocena sytuacji drugiej. W opinii Rzecznika rygor formalny wprowadzony w przepisie art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. jest niezgodny z Konstytucją w każdym przypadku, nawet gdyby był nałożony na stronę reprezentowaną przez profesjonalnego pełnomocnika. Tym bardziej rygorizm ten jest nadmierny i niezgodny z Konstytucją, że dotyczy także strony występującej w sprawie samodzielnie.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, iż przepis art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim przewiduje pozostawienie bez rozpatrzenia skargi niekompletnej na informację

o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego bez wezwania do usunięcia braków w dokumentacji.

Znak wodny
Prezesa Urzędu Ochrony Praw Intelektualnych

Stanisław Wroniak
Prezes Urzędu Ochrony Praw Intelektualnych