



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 14 października 2010 r.

PG VIII TK 88/10

P 9/10

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie o zbadanie zgodności art. 5 pkt 11, art. 30a ust. 1 i 2, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 37 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity – Dz. U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712 ze zm.) „w zakresie, w jakim wyłącza w tym postępowaniu przepisy ustawy z 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) i zezwala – w ramach systemu realizacji programu operacyjnego – na kreowanie systemu środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w trakcie naboru projektów, które pozostają poza konstytucyjnym systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego”, z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 87 Konstytucji

- na podstawie art. 27 pkt 5 w związku z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie w tej sprawie podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie postanowienia z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. _____, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o zbadanie, czy przepisy art. 5 pkt 11, art. 30a ust. 1 i 2, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 37 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity – Dz. U. z 2009r. Nr 84, poz. 712 ze zm.; dalej: ustawa o z.p.p.r. lub ustawa) w zakresie, w jakim wyłączają w tym postępowaniu przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) i przewidują uregulowanie środków odwoławczych, przysługujących wnioskodawcy w trakcie naboru projektów, w Systemie Realizacji Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, który nie ma charakteru źródła prawa powszechnie obowiązującego, z powołanymi w *petitum* pytania prawnego wzorcami konstytucyjnej kontroli.

Pytanie prawne zostało skierowane do Trybunału Konstytucyjnego w związku z toczącym się przed Sądem pytającym postępowaniem w sprawie ze skargi I _____ S _____ P _____ M _____ i W _____ Sp. z o.o.

Pytanie zostało sformułowane w oparciu o następujący stan faktyczny.

I _____ S _____ P _____ M _____ i W _____ Sp. z o.o.
(dalej: Skarżący) - wystąpił o przyznanie, w ramach Programu Operacyjnego

„Kapitał Ludzki”, dofinansowania projektu „

”.

Działająca, w ramach Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Komisja Oceny Projektów dokonała negatywnej oceny złożonego przez Skarżącego projektu (rozstrzygnięcie z dnia lipca 2009 r.).

Negatywna ocena projektu uzasadniona została brakiem: wskazań sposobu badania osiągnięcia rezultatów przewidzianych w projekcie; odpowiedniego zaplecza technicznego; określenia sposobu podejmowania decyzji w ramach realizacji projektu, a nadto wskazaniem zbyt wygórowanej kwoty wydatków niezbędnych dla realizacji projektu.

Skarżący złożył pisemny protest do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP) - będącej Instytucją Wdrażającą, w rozumieniu ustawy o z.p.p.r. Uzasadniając złożony protest, Skarżący wskazał na nierzetelność dokonanej oceny wniosku o dofinansowanie.

Protest został rozpatrzony negatywnie.

Skarżący złożył odwołanie do Ministra Rozwoju Regionalnego, będącego Instytucją Zarządzającą Programem Operacyjnym „Kapitał Ludzki”.

W odwołaniu Skarżący wniósł o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Odwołanie zostało rozpatrzone negatywnie (rozstrzygnięcie z dnia października 2009 r.).

Skarżący zaskarżył powyższe rozstrzygnięcie Ministra Rozwoju Regionalnego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (skarga z dnia października 2009 r.).

W skardze do WSA Skarżący domaga się uchylecia zaskarżonego rozstrzygnięcia w całości.

Jak wskazał Sąd pytający w uzasadnieniu pytania prawnego, w opinii Skarżącego ocena projektu przeprowadzona została w sposób naruszający

prawo, a konkretnie art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1, art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Sąd pytający podzielił wątpliwości Skarżącego w przedmiocie naruszenia wskazanych wzorców konstytucyjnej kontroli przez określone przepisy ustawy o z.p.p.r.

W skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego pytaniu prawnym jako przedmiot kontroli Sąd pytający wskazał przepisy ustawy o z.p.p.r. odnoszące się do: definicji „systemu realizacji” (art. 5 pkt 11); umowy o dofinansowanie projektu (art. 30a ust. 1 i 2); środków zaskarżenia w przypadku negatywnej oceny projektu (art. 30b ust. 1 i 2) oraz wyłączenia stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do postępowań dotyczących ubiegania się o dofinansowanie projektów oraz udzielania tego dofinansowania (art. 37).

Z kolei jako podstawowy wzorzec konstytucyjnej kontroli Sąd przyjął art. 87 Konstytucji.

Uzasadniając naruszenie tego wzorca kontroli przez art. 5 pkt 11, art. 30a ust. 1 i 2 oraz art. 30b ust. 1 i 2 ustawy o z.p.p.r., Sąd pytający wskazał: „[j]edynie wyżej wymienione akty (określone w rozdziale III Konstytucji źródła prawa powszechnie obowiązującego - przypis własny) mają walor aktu normatywnego, tzn. mogą być skierowane do adresata niebędącego jednostką podległą wobec organów je wydających. Przepis prawa powszechnie obowiązującego, odnoszący się do praw i obowiązków adresata nie może mieć jedynie charakteru blankietowego” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 4)

Sąd pytający przywołał, dotyczącą tego wzorca, następującą wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego, zawartą w wyroku z dnia z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02: „powierzenie - w drodze ustawy zwykłej - samorządowi adwokatów czy radców prawnych prowadzenia aplikacji (...) nie jest równoznaczne z upoważnieniem korporacji do samoistnego czy uregulowanego w ustawie jedynie blankietowo (...) określenia zasad naboru na aplikację” oraz

wypowiedź WSA w Warszawie, zawartą w wyroku z dnia 6 września 2005 r., sygn. VI SA/Wa 630/05, w którym WSA zaznaczył, że „[k]ryteria oceny kandydatów, poprzez przeprowadzenie konkursu, powinny być określone w aktach prawa powszechnie obowiązującego, albowiem tylko te akty prawa mogą stanowić podstawę dla sądowej kontroli legalności decyzji indywidualnych” (Lex nr 192906).

W opinii Sądu pytającego, tezy sformułowane w obu powołanych wyrokach odnoszą się odpowiednio do sprawy, w związku z którą skierowane zostało pytanie prawne.

Pogląd o naruszeniu art. 87 Konstytucji przez wskazane przepisy ustawy o z.p.p.r. sąd pytający uzasadnił - nawiązując do powołanych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego i WSA - stwierdzeniem „[w] niniejszej sprawie występuje analogiczna nieprawidłowość”(uzasadnienie pytania prawnego, s. 5).

Sąd pytający upatruje naruszenia przez art. 37 ustawy o z.p.p.r. wzorca kontroli, określonego w art. 87 Konstytucji, w tym, że przepis ten, wyłączając stosowanie przepisów k.p.a. do określonych w ustawie o z.p.p.r. procedur dotyczących ubiegania się o dofinansowanie, wyłączył stosowanie aktu normatywnego, będącego źródłem prawa powszechnie obowiązującego, na rzecz stosowania aktu, który takim źródłem prawa nie jest.

Również naruszenie zasady równości Sąd pytający wiąże z zamieszczeniem przepisów, dotyczących procedur oceny projektów do dofinansowania, w Systemie Realizacji Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”.

Jednocześnie Sąd pytający uzasadnia naruszenie zasady równości w sposób następujący: „[w] przedmiotowej sprawie zawarcie w Systemie Realizacji Programu Operacyjnego <Kapitał Ludzki> kryteriów ograniczających grono podmiotów uprawnionych do otrzymania dofinansowania może być oceniane jako ograniczenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Kryteria, w oparciu o które wyłoniono podmioty mogące otrzymać

dofinansowanie, nie zostały bowiem określone w ustawie. Art. 30a ust. 1 i 2 ustawy o z.p.p.r. jedynie blankietowo odsyła do systemu realizacji programu operacyjnego (uzasadnienie pytania prawnego, s. 5).

Z zamieszczenia procedur, dotyczących oceny projektów do dofinansowania, w Systemie Realizacji Sąd pytający wyprowadza także wnioski o naruszeniu art. 2 i art. 7 Konstytucji.

W Jego ocenie, takie rozwiązanie narusza, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawa, zobowiązanie organów władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa co - jak podkreśla Sąd pytający - oznacza, że „organy władzy publicznej (...) mogą dokonywać jedynie takich czynności, na które prawo wyraźnie im zezwala” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 6).

Sąd pytający uzasadnia naruszenie art. 7 Konstytucji wskazaniem, że - w Jego opinii - w przypadku procedur związanych z zakwalifikowaniem projektów do dofinansowania władza publiczna działa „poza granicami prawa”. Sąd stwierdza: „[w] przedmiotowej sprawie organy władzy publicznej, tj. Minister Rozwoju Regionalnego jako Instytucja Zarządzająca oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości działały poza granicami prawa. (...) Sam fakt odesłania przez ustawę o z.p.p.r. do systemu realizacji jest niewystarczający do stwierdzenia, że organy działały w oparciu o tę ustawę. System realizacji Programu Operacyjnego < Kapitał ludzki > reguluje bowiem kwestie, w których zgodnie z Konstytucją powinna stanowić sama ustawa” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 6).

Zarządzeniem z dnia 25 lutego 2010 r., sygn. Tp 3/10, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się o usunięcie braku formalnego pytania prawnego poprzez wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym.

W wykonaniu zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Sąd pytający, w postanowieniu z dnia 8 marca 2010 r., podtrzymał „całość rozważań przedstawionych w uzasadnieniu pytania prawnego”.

W powołanym postanowieniu Sąd pytający raz jeszcze podkreślił, że przekonanie o braku zgodności z Konstytucją art. 5 pkt 11, art. 30a ust. 1 i 2 oraz art. 30b ust. 1 i 2 ustawy o z.p.p.r. wywodzi z, naruszającego - Jego zdaniem - standardy konstytucyjne, rozwiązania prawnego, polegającego na zastąpieniu aktu prawa powszechnie obowiązującego (jak wynika z dalszej wypowiedzi tego Sądu - Kodeksu postępowania administracyjnego) przez regulację, która nie ma takiego charakteru, tj. System Realizacji Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, w sytuacji, gdy ten ostatni był podstawą rozstrzygnięć mających wpływ na sferę praw i obowiązków - jak należy rozumieć - podmiotów ubiegających się o dofinansowanie projektów w ramach tego programu.

W opinii Sądu pytającego, wskazany niedostatek pogłębia regulacja przyjęta w art. 37 ustawy o z.p.p.r., wyłączająca „możliwość stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, co wykluczyło możliwość stosowania aktu normatywnego będącego źródłem prawa powszechnie obowiązującego na rzecz regulacji, które takim źródłem nie są” (uzupełnienie pytania prawnego, s. 3 *in fine*).

Sąd pytający uzasadnił związek między rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego a sprawą, której dotyczy pytanie prawne, w sposób następujący: „ [r]ozwikłanie tego dylematu (tj. rozstrzygnięcie < czy przepisy art. 5 pkt 11, art. 30a ust. 1 i 2 oraz art. 30b ust. 1 i 2 ustawy o z.p.p.r., w zakresie, w jakim wyłączają w tym postępowaniu przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i zezwalają - w ramach systemu realizacji programu operacyjnego - na kreowanie systemu środków odwoławczych przysługujących Skarżącemu w trakcie naboru projektów, które pozostają poza konstytucyjnym systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego, są

zgodne z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 w zw. z art. 32 ust. 1 i art. 87 Konstytucji > - przypis własny) ma kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i leży w gestii Trybunału Konstytucyjnego. Jest oczywiste, że zanegowanie przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań objętych pytaniem prawnym będzie również rzutowało bezpośrednio na ocenę legalności podjętych w sprawie rozstrzygnięć” (uzupełnienie pytania prawnego, s. 3 - 4).

Z uwagi na przedmiot sprawy, zawisłej przed Sądem pytającym, w związku z którą zainicjowane zostało niniejsze postępowanie, oraz charakter zarzutów kierowanych pod adresem art. 5 pkt 11, art. 30a ust. 1 i 2, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 37 ustawy o z.p.p.r., jak również przedstawioną w pytaniu prawnym argumentację, rozważenia wymaga dopuszczalność konstytucyjnej oceny zaskarżonych przepisów ustawy o z.p.p.r.

Zatem kwestią wymagającą wstępnego rozstrzygnięcia jest ustalenie, czy pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie spełnia wymagania, określone w art. 193 Konstytucji, w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) oraz - stanowiącym jego uszczegółowienie - art. 32 ust. 3 ustawy o TK, od których zależy dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego, a w konsekwencji jego merytoryczne rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny.

W myśl powołanych przepisów, przedstawienie przez sąd pytania prawnego w kwestii zgodności określonych przepisów prawnych z Konstytucją, z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami jest dopuszczalne, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed tym sądem.

W wyroku z dnia 17 lutego 2009 r., sygn. P 51/08, Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do ukształtowanej linii orzeczniczej, wyjaśnił: „zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma wpływ na

rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zadającym pytanie prawne. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko przepis mogący mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, której ono dotyczy (zob. np. w ostatnich dwóch latach: postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57 oraz wyroki z 17 lipca 2007 r., sygn. P 16/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 79; 23 października 2007, sygn. P 10/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 107; 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161; 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5; 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64 i 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80, a także wcześniejszy wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128 i inne powołane tam wcześniejsze orzeczenia Trybunału). (...). Proces wykładni tekstu prawnego, który doprowadził do zainicjowania przez sąd postępowania przed Trybunałem, leży u podstaw kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Z tego powodu rozumowanie sądu w tym zakresie podlega kontroli Trybunału. Pogląd odmienny prowadziłyby do stanu, w którym Trybunał Konstytucyjny musiałby ustosunkowywać się merytorycznie do pytań prawnych opartych na niepełnej bądź wadliwej wykładni dokonywanej przez sądy powszechne. Na treść konkretnej normy prawnej, która jest stosowana przez sąd, składa się nie tylko literalne brzmienie zaskarżonego przepisu, ale i jego systemowe uwarunkowania, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza (por. postanowienie TK o sygn. P 13/06 i wcześniejsze z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36) (...) Trybunał podkreślał przy tym, że jako organ działający na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) ma kompetencję do oceny, czy istotnie zgodność z Konstytucją przepisu zakwestionowanego w pytaniu prawnym ma znaczenie dla

treści orzeczenia mającego rozstrzygnąć sprawę, w której przedstawione zostało pytanie prawne. Do zadań Trybunału Konstytucyjnego nie należy wprowadzić wskazywanie sądom, które przepisy winny znaleźć zastosowanie w konkretnej sprawie, ale teza, że o tym, czy dany przepis może być przedmiotem pytania prawnego, decyduje wyłącznie sąd, który pytanie przedstawia, prowadziaby do możliwości obejścia art. 193 Konstytucji przez wymaganie od Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcia pytań prawnych dotyczących kwestii niemających bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. To zaś zacierałoby różnicę między przyjętym w Konstytucji rozróżnieniem uprawnienia do inicjowania abstrakcyjnej i konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. (...)

Na szczególną uwagę zasługuje uzasadnienie wyroku w sprawie o sygn. P 20/04 (zob. wyrok z 7 listopada 2005 r., OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111, a także późniejszy wyrok pełnego składu w sprawie o sygn. P 10/06), w którym Trybunał poddał analizie m.in. treść art. 32 ustawy o TK. Po pierwsze stwierdził, że dopełnienie nałożonego na sąd obowiązku wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie zostało zadane, nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego. Trybunał zauważył, że nadmiernym formalizmem byłoby wymaganie, aby wypełnienie tego warunku następowało przez argumentację zawartą w wyodrębnionej redakcyjnie części pytania prawnego, co wynikałoby z wykładni językowej art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nasuwającej wniosek, że wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, nie jest elementem uzasadnienia, ale osobnym elementem formalnym pytania prawnego. W rzeczywistości nie chodzi o uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją (lub powołanie dowodów na jego poparcie), ale o *sui generis* uzasadnienie dopuszczalności pytania

prawnego. Zdaniem Trybunału, na sądzie składającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją” (OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 19).

Przechodząc ma grunt rozpoznawanej sprawy należy stwierdzić, że tak w uzasadnieniu samego pytania prawnego, jak i jego uzupełnieniu, dokonanym postanowieniem z dnia 8 marca 2010 r., nie znalazły się argumenty wskazujące na związek między orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed Sądem pytającym.

Za uzasadnienie takiego związku nie sposób uznać zawartego w piśmie uzupełniającym lakonicznego stwierdzenia „[j]est oczywiste, że zanegowanie przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań objętych pytaniem prawnym będzie również rzutowało bezpośrednio na ocenę legalności podjętych w sprawie rozstrzygnięć.”.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie nie spełnia wymogów określonych w art. 193 Konstytucji (a także powtarzającego jego treść art. 3 ustawy o TK oraz, stanowiącego jego uszczegółowienie, art. 32 ust. 3 ustawy o TK).

W zaistniałej sytuacji uzasadniony jest pogląd, że występujący z pytaniem prawnym Sąd nie zadośćuczynił wymogowi wykazania relewancji pytania prawnego.

Z tego względu zachodzi podstawa do umorzenia postępowania w sprawie niniejszego pytania prawnego.

Gdyby jednak Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji, przemawiającej za umorzeniem postępowania w całości ze wskazanego powyżej powodu, należałoby stwierdzić, że:

- 1) przepisy art. 5 pkt 11 i art. 30b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity – Dz. U. z 2009r. Nr 84, poz. 712 ze zm.) są niezgodne z art. 2, art. 7 i art. 87 ust. 1 Konstytucji;
- 2) przepis art. 37 ustawy, powołanej w pkt 1, jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 87 ust. 1 Konstytucji,
- 3) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Przed uzasadnieniem merytorycznego stanowiska w niniejszej sprawie, należy stwierdzić, że nie wszystkie przepisy ustawy o z.p.p.r., spośród wskazanych w *petitum* pytania prawnego, mogą być uznane za dopuszczalny przedmiot kontroli.

Niedopuszczalnym przedmiotem kontroli jest norma art. 30a ust. 1 i 2 ustawy o z.p.p.r., ponieważ ocena jej zgodności z Konstytucją nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia Sądu pytającego.

Art. 30a ust. 1 i 2 ustawy o z. p.p.r. ma następujące brzmienie:

„1. Umowa o dofinansowanie projektu jest zawierana zgodnie z systemem realizacji programu operacyjnego, w odniesieniu do projektu:

- 1) który pozytywnie przeszedł wszystkie etapy jego oceny i został zakwalifikowany do dofinansowania, oraz
- 2) którego dofinansowanie jest możliwe w ramach dostępnej alokacji na realizację poszczególnych działań i priorytetów w ramach programu operacyjnego.

2. Instytucja zarządzająca, pośrednicząca lub instytucja wdrażająca, zgodnie z systemem realizacji programu operacyjnego, ogłasza na swojej stronie internetowej listę projektów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 3, które zostały zakwalifikowane do dofinansowania.”.

Literalne brzmienie art. 30a ust. 1 pkt 1 ustawy o z.p.p.r. wskazuje zatem, że umowa o dofinansowanie może zostać zawarta w odniesieniu do projektu, który został już zakwalifikowany do dofinansowania.

Sprawa, w związku z którą skierowane zostało pytanie prawne, dotyczy sytuacji, kiedy projekt nie został jeszcze zakwalifikowany do dofinansowania, a więc nie zaistniały podstawy do zawarcia umowy o dofinansowanie.

Powyższe oznacza, że ocena zaskarżonego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny nie będzie miała znaczenia dla rozstrzygnięcia Sądu pytającego.

W postanowieniu z dnia 24 maja 2010r., sygn. P 13/09, Trybunał Konstytucyjny zaprezentował - ugruntowany w orzecznictwie Trybunału - pogląd, że „[p]ostępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, zainicjowane pytaniem prawnym, stanowi kontrolę prawa związaną z konkretną sprawą, toczącą się przed sądem, gdy na jej gruncie pojawiła się wątpliwość co do legalności lub konstytucyjności przepisu, który ma być w niej zastosowany. Przesłanką funkcjonalną pytania prawnego jest więc jego relewancja. Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, powinien zbadać, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. To znaczy, że musi istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem toczącej się przed sądem pytającym sprawy. To sąd pytający, kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, musi wykazać tę zależność.” (OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 44).

Reasumując tę część rozważań należy stwierdzić, że, wobec braku relewancji pytania prawnego w odniesieniu do zaskarżonego art. 30a ust. 1 i 2 ustawy o z.p.p.r., postępowanie w tej części należy umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Pewnego uporządkowania wymagają również wskazane przez Sąd pytający wzorce kontroli konstytucyjnej.

Sąd pytający, uzasadniając naruszenie art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, wskazał: „[w] przedmiotowej sprawie zawarcie w Systemie Realizacji Programu Operacyjnego <Kapitał ludzki> kryteriów ograniczających grono podmiotów uprawnionych do otrzymania dofinansowania może być oceniane jako ograniczenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Kryteria, w oparciu, o które wyłoniono podmioty mogące otrzymać dofinansowanie, nie zostały bowiem określone w ustawie. Artykuł 30 a ust. 1 i 2 ustawy o z.p.p.r. jedynie blankietowo odsyła do systemu realizacji programu operacyjnego” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 4). Oznacza to, że uzasadnienie naruszenia wskazanych wzorców - pomijając kwestię trafności dokonanej przez Sąd oceny, jak również prawidłowości takiej konfiguracji owych wzorców - odnosi się do przepisu, który nie może być przedmiotem zaskarżenia ze względu na brak relewancji. W odniesieniu do pozostałych zaskarżonych przepisów Sąd pytający nie uzasadnił, w czym upatruje naruszenia przez nie art. 31 ust. 3 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów postępowanie w tej części również podlega umorzeniu - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Przejdzie do rozważań merytorycznych należy poprzedzić zwięzłym przypomnieniem ewolucji przepisów odnoszących się do polityki rozwoju kraju.

Ustawa o z.p.p.r z dnia 6 grudnia 2006 r., której przepisy zostały zaskarżone w niniejszej sprawie, zastąpiła ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206; dalej: ustawa o NPR).

Ustawa o z.p.p.r., od strony przedmiotowej, obejmuje zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia

trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno – gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej (art. 2).

Ustawa reguluje m.in. postępowanie związane z rozdziałem środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) oraz Funduszu Spójności.

Proces rozdziału tych środków pomiędzy poszczególne państwa członkowskie odbywa się na podstawie przepisów prawa wspólnotowego, w szczególności: rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie 1260/1999 (Dz. Urz. L 210 z 31 lipca 2006 r.); rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r., ustanawiającego szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Regionalnego (Dz. Urz. L 371 z 27 grudnia 2006 r.).

Z kolei proces rozdziału środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej oraz Funduszu Spójności w ramach poszczególnych państw członkowskich odbywa się na podstawie przepisów prawa krajowego.

Innymi słowy, kwestie związane z ukształtowaniem procedury rozdziału środków z funduszy europejskich należą do kompetencji państw członkowskich w zakresie, w jakim nie zostały one uregulowane przepisami prawa wspólnotowego.

Rozdział funduszy strukturalnych odbywa się w ramach tzw. okresów programowania. Związana jest z tym każdorazowa zmiana przepisów prawnych – zarówno prawa wspólnotowego, jak i prawa krajowego – będących podstawą

dla funkcjonowania systemu rozdziału funduszy europejskich. Obecnie obowiązują przepisy dla okresu programowania 2007 – 2013, które zastąpiły akty prawne obowiązujące w okresie 2000 – 2006 (dla Polski był to okres liczony od daty akcesji, czyli od 1 maja 2004 r.).

Ustawa o z.p.p.r. uregulowała zasady rozdziału środków z funduszy europejskich w sposób bardziej szczegółowy niż to miało miejsce na gruncie ustawy o NPR. Głównym trybem rozdziału tych środków jest wyłonienie projektów kwalifikowanych do dofinansowania w trybie konkursu projektów (art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o z. p.p.r.).

Z punktu widzenia przedmiotu zaskarżenia w rozpoznawanej sprawie, istotna nowelizacja ustawy o z.p.p.r. wprowadzona została ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. Nr 216, poz. 1370, dalej: ustawa nowelizująca).

Ustawą nowelizującą wprowadzone zostały m.in. znaczące zmiany w procedurze odwoławczej od wyników oceny projektów konkursowych (m.in. art. 30b i art. 37 ustawy o z.p.p.r.).

Warto przypomnieć, że, przed nowelizacją, art. 37 ustawy o z.p.p.r., poza samym wyłączeniem przepisów k.p.a. w stosunku do postępowań dotyczących ubiegania się o dofinansowanie, wyłączał również kontrolę sądownoadministracyjną rozstrzygnięć tych postępowań.

Przechodząc do rozważań merytorycznych, należy na wstępie dokonać rekonstrukcji sformułowanego w *petitum* zarzutu.

Sąd pytający podnosi niekonstytucyjność art. 5 pkt 11, art. 30a ust. 1 i 2, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 37 ustawy o z.p.p.r. w zakresie:

- w jakim wyłączaają „w tym postępowaniu” przepisy k.p.a.,
- zezwalają - w ramach systemu realizacji programu operacyjnego - na kreowanie systemu środków odwoławczych, przysługujących wnioskodawcy w

trakcie naboru projektów, pozostających poza konstytucyjnym systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Takie określenie zakresu zaskarżenia nie wydaje się precyzyjne. W szczególności nie jest jasne określenie „w tym postępowaniu”. Trzeba jednocześnie zauważyć, że spośród wskazanych, jako przedmiot zaskarżenia, przepisów, to jedynie art. 37 ustawy o z.p.p.r. wyłącza stosowanie przepisów k.p.a. w odniesieniu do całej procedury ubiegania się o dofinansowanie projektów, a więc zarówno postępowania konkursowego, dotyczącego wyłaniania projektów do dofinansowania, jak również „przedsądowego” postępowania odwoławczego w przypadku negatywnej oceny projektów. Przepis ten stanowi: „Do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub środków zagranicznych nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego”.

Zważywszy również na treść uzasadnienia, należy przyjąć - nie wykraczając poza zakres zaskarżenia - że zarzut wyłączenia przepisów k.p.a. może być odnoszony jedynie do art. 37 ustawy o z.p.p.r.

Z kolei art. 5 pkt 11 i art. 30b ust. 1 i 2 ustawy o z.p.p.r. (w odniesieniu do art. 30a ust. 1 i 2 ustawy o z.p.p.r. wskazano na potrzebę umorzenia postępowania) zostały zaskarżone z tego względu, że przewidują uregulowanie „przedsądowych” środków odwoławczych, przysługujących wnioskodawcy w trakcie naboru projektów, w akcie niemającym charakteru powszechnie obowiązującego, tj. w Systemie Realizacji Programu Operacyjnego.

Osią zarzutu sprzeczności zaskarżonych przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 5 pkt 11 i 30b ust. 1 i 2 tejże ustawy) z art. 87 ust. 1 Konstytucji jest przyjęcie przez te przepisy regulacji przewidującej zamieszczenie procedury odwoławczej, poprzedzającej postępowanie sądowoadministracyjne, poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

W zaskarżonym art. 5 pkt 11 ustawy o z.p.p.r. zdefiniowany został system realizacji programów operacyjnych.

Z kolei art. 30b ust. 1 i 2 ustawy o z.p.p.r. odnosi się bezpośrednio do środków odwoławczych, przysługujących wnioskodawcy w przypadku negatywnej oceny złożonego przez niego projektu do dofinansowania, i stanowi:

„Art. 30b. 1. W przypadku negatywnej oceny projektu wnioskodawca, po otrzymaniu informacji, o której mowa w art. 30a ust. 3, może wnieść środki odwoławcze przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego, w terminie, trybie i na warunkach tam określonych. W takim przypadku w pisemnej informacji, o której mowa w art. 30a ust. 3, właściwa instytucja zamieszcza uzasadnienie wyników oceny projektu oraz pouczenie o możliwości wniesienia środka odwoławczego, wraz ze wskazaniem terminu przysługującego na jego wniesienie, sposobie wniesienia oraz właściwej instytucji, do której środek ten należy wnieść.

2. System realizacji programu operacyjnego musi uwzględniać co najmniej jeden środek odwoławczy przysługujący wnioskodawcy w trakcie ubiegania się o dofinansowanie.”.

Z normy tej jednoznacznie wynika, że na poziomie ustawy wskazana została jedynie możliwość wniesienia środków odwoławczych. Rodzaj środka (jego charakter), termin, tryb i warunki jego wniesienia uregulowane zostały przez system realizacji, w tym wypadku - Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”.

Zgodnie z pkt. 6.11 Systemu Realizacji Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” 2007 - 2013 (datowanym na 10 września 2007 r.), procedura odwoławcza obejmuje:

- protest - składany do Instytucji pośredniczącej (zob. art. 5 pkt 3 ustawy o z.p.p.r.);

- wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy – składany do Instytucji zarządzającej (zob. art. 5 pkt 2 ustawy o z. p.p.r.).

W art. 15 ust. 1 ustawy o z.p.p.r. programy operacyjne określone zostały jako dokumenty o charakterze operacyjno – wdrożeniowym, ustanowione w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Art. 19 ust. 4 powołanej ustawy stanowi, że projekt krajowego programu operacyjnego jest przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały (następnie podlega też przyjęciu przez Komisję Europejską).

Przechodząc do wzorca kontroli z art. 87 ust. 1 Konstytucji należy wskazać, że źródła prawa zostały podzielone przez ustrojodawcę na dwie kategorie: źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz akty o charakterze wewnętrznym. Akty o charakterze powszechnie obowiązującym mogą regulować postępowanie wszelkich kategorii adresatów: wszystkich obywateli i organów państwowych, wszelkich instytucji i organizacji publicznych i prywatnych. Z kolei akty o charakterze wewnętrznym mogą być adresowane wyłącznie do podmiotów podległych organowi, który je wydał. Akty te nie mogą kształtować sytuacji prawnej podmiotu spoza układu organizacyjnego podległego organowi wydającemu dany akt. Akty wewnętrzne nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2003r., sygn. SK 37/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 36; por. też - K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999r., komentarz do art. 87).

Program Operacyjny „Kapitał Ludzki” jest dokumentem o charakterze operacyjno - wdrożeniowym, przyjętym przez Radę Ministrów w formie uchwały, a to oznacza, że jest on źródłem prawa wewnętrznie obowiązującego i jako taki nie powinien regulować sytuacji prawnej podmiotów „spoza układu organizacyjnego podległego organowi wydającemu dany akt”, czyni to jednak regulując m.in. procedurę odwoławczą, poprzedzającą postępowanie sądowoadministracyjne.

Skoro zatem procedura ta powinna być regulowana przez akty prawne o charakterze powszechnie, a nie wewnętrznie obowiązującym, to brak zadośćuczynienia temu wymogowi stanowi naruszenie art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że przepisy art. 5 pkt 11 i art. 30b ust. 1 i 2 ustawy o z.p.p.r. są niezgodne z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Z zamieszczenia procedur, dotyczących oceny projektów do dofinansowania, w Systemie Realizacji Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” Sąd pytający wyprowadza wniosek o naruszeniu przez przepisy art. 5 pkt 11 i art. 30b ust. 1 i 2 ustawy o z.p.p.r. także art. 2 i art. 7 Konstytucji. Kwestionowane przepisy rzeczywiście są niezgodne również i z tymi wzorcami konstytucyjnej kontroli, jako że istotnie naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego i zasadę legalizmu poprzez to, że nakazują one stosowanie przez organy władzy publicznej przepisów, w oparciu o które owe organy podejmują decyzje władcze, zamieszczonych poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

Warto w tym miejscu przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2009r., sygn. K 21/08, w którym Trybunał, odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa, stwierdził: „[k]ażde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu” (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67).

Z kolei, wyłączenie przez art. 37 ustawy o z.p.p.r. stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze ubiegania się o dofinansowanie projektów nie oznacza, aby tak sformułowana norma pozostawała w sprzeczności z art. 87 ust. 1 Konstytucji. Wyłączenie to *per se* nie przesądza bowiem o zastosowaniu - w miejsce przepisów Kodeksu

postępowania administracyjnego - przepisów niemieszczących się w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Równie dobrze - jako współistniejące z takim wyłączeniem - można sobie wyobrazić wprowadzenie przepisami ustawowymi odrębnej procedury ubiegania się o dofinansowanie projektów.

Dlatego też dla zachowania zgodności z art. 87 ust. 1 Konstytucji wystarczające byłoby uregulowanie problematyki, dotyczącej dofinansowania projektów, na poziomie innego aktu prawnego, mieszczącego się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, z uwzględnieniem konstytucyjnych wymogów dotyczących wyłączności ustawy i zasad przekazywania pewnych materii do regulacji aktami wykonawczymi do ustaw, ale niedotrzymanie tego standardu nie wynika z samego art. 37 ustawy o z.p.p.r.

Reasumując należy stwierdzić, że przepis art. 37 ustawy o z.p.p.r. jest zgodny z art. 87 ust. 1 Konstytucji. Wobec zaś takiej oceny, przepis ten - z powodów opisanych wcześniej - jest również zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Z tych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Martyna Kowalska
Zastępca Prokuratora Generalnego