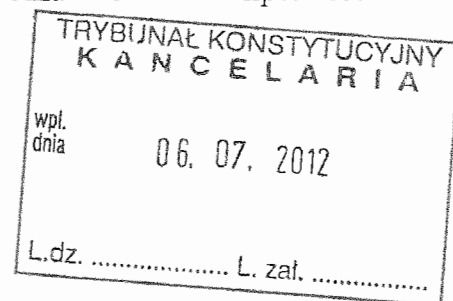




Warszawa, dnia 5 lipca 2012 r.

PG VIII TK 28/12

(SK 8/12)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną D G o stwierdzenie, że 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.) w zakresie, w jakim nakazuje sądowi administracyjnemu pozostawienie bez rozpatrzenia skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, bez uprzedniego wezwania do uzupełnienia braków w zakresie dokumentacji czyniącej skargę kompletną, w rozumieniu przepisów tej ustawy, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

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.), w zakresie, w jakim przewiduje pozostawienie bez rozpatrzenia – bez wezwania wnoszącego skargę do uzupełnienia braków w dokumentacji -

niekompletnej skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie została skierowana na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

D G , dalej: Skarżąca, w dniu czerwca 2009 r. złożyła – w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa 2007-2013 Działanie 7.2 – Infrastruktura służąca edukacji, wniosek o dofinansowanie projektu „

”.

Jednostka Wdrażania Programów Unijnych, dalej: JWPU, pismem z dnia kwietnia 2010 r. poinformowała Skarżącą, że jej wniosek nie otrzymał minimalnej ilości punktów na etapie oceny merytorycznej i nie znalazł się na liście rankingowej oraz nie został skierowany do dofinansowania. Od powyższej oceny Skarżąca złożyła protest, który został uwzględniony.

Pismem z dnia lipca 2010 r. JWPU poinformowała Skarżącą, iż złożony przez nią wniosek o dofinansowanie projektu przeszedł pomyślnie etap oceny merytorycznej.

Kolejnym pismem, z dnia stycznia 2011 r., JWPU poinformowała Skarżącą, że, w wyniku weryfikacji ocen przeprowadzonej zgodnie z zaleceniem pokontrolnym, projekt przedstawiony przez Skarżącą nie uzyskał wymaganej minimalnej ilości punktów, możliwych do uzyskania w Działaniu 7.2. – w związku z czym nie został umieszczony na liście rankingowej i nie został skierowany do dofinansowania. Do pisma zostały dołączone Karty Oceny Merytorycznej.

Na informację JWPU z dnia stycznia 2011 r. w przedmiocie oceny wniosku o dofinansowanie projektu z budżetu Unii Europejskiej Skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W

Postanowieniem z dnia marca 2011 r. WSA w W pozostawił tę skargę bez rozpatrzenia, stwierdzając, że Skarżąca nie złożyła wraz ze skargą kompletnej dokumentacji w rozumieniu art. 30c ust. 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 uzasadnieniu postanowienia WSA podniósł, że Skarżąca zobowiązana była dołączyć do skargi oryginał pisma JWPU z dnia stycznia 2011 r. wraz z załącznikami, czyli Kartami Oceny Merytorycznej. Sąd wskazał przy tym, że w skardze podniesiono szereg zarzutów dotyczących ocen dokonanych przez ekspertów w ramach poszczególnych kryteriów. Zarzuty te nie mogą zaś zostać zweryfikowane z uwagi na niezałączenie do skargi Kart Oceny Merytorycznej. Brak tych dokumentów nie stanowi zaś braku formalnego skargi, możliwego do uzupełnienia w trybie art. 49 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), dalej: p.p.s.a. W konsekwencji WSA uznał, że skarga jest niekompletna, gdyż nie zawiera dokumentacji określonej w art. 30c ust. 2 zd. 1 u.z.p.p.r. i na podstawie art. 30c ust. 5 pkt 2 tej ustawy pozostawił ją bez rozpatrzenia.

Postanowieniem z dnia maja 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Skarżącej od postanowienia WSA w W z dnia marca 2011 r.

W uzasadnieniu orzeczenia NSA wskazał m.in., że skarga, o której mowa w art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r., aby mogła zostać rozpoznana przez sąd administracyjny, musi być kompletna, tj. zawierać dokumentację określoną w art. 30c ust. 2 zdanie pierwsze tej ustawy, jak również nie może mieć braków formalnych, o których mowa w art. 46, art. 47 § 1 i art. 57 § 1 p.p.s.a. Braki

formalne skargi możliwe są do uzupełnienia w trybie art. 49 p.p.s.a., natomiast złożenie skargi niekompletnej wywołuje skutek w postaci pozostawienia jej bez rozpatrzenia, zgodnie z art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. Z uwagi na wyłączenie w postępowaniu sądoadministracyjnym ze skargi wniesionej na podstawie art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r. przepisów art. 52 – 55 p.p.s.a., to na wnoszącym skargę ciąży obowiązek wniesienia wraz ze skargą całej, kompletnej dokumentacji sprawy, w celu umożliwienia sądowi administracyjnemu kontroli oceny projektu, a dokumentacja ta zastępuje akta sprawy.

NSA podniósł, że z pisma JWPU z dnia stycznia 2011 r. wyraźnie wynika, iż Skarżąca wraz z tymże pismem otrzymała kopie Kart Oceny Merytorycznej, które należy traktować jako załączniki do tego pisma, stanowiące integralną całość. Za zasadne uznał w związku z tym stanowisko sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym brak Kart Oceny Merytorycznej uniemożliwił merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, ponieważ zarzuty skargi dotyczyły właśnie ocen ekspertów, dotyczących poszczególnych elementów projektu, zawartych w tych dokumentach.

NSA wskazał ponadto, że katalog dokumentów koniecznych do załączenia do skargi, wynikający z art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r., nie stanowi katalogu zamkniętego i przepis ten nie został przez sąd pierwszej instancji zinterpretowany rozszerzająco. Dokumentację uznać należy za kompletną, gdy stanowi całość, a więc gdy zawiera wszystkie dokumenty złożone przez stronę, którymi dysponowały organy oceniając projekt, jak i rozpoznając środki odwoławcze, oraz dokumenty pochodzące od organu, a doręczone stronie.

W konsekwencji NSA podzielił stanowisko wyrażone w zaskarżonym wyroku WSA w W – zgodnie z którym niedołączenie Kart Oceny Merytorycznej do skargi na informację JWPU z dnia stycznia 2011 r. skutkowało uznaniem tej skargi za niekompletną i pozostawieniem jej bez rozpatrzenia na podstawie art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. – i oddalił skargę kasacyjną Skarżącej jako pozbawioną usprawiedliwionych podstaw.

Skarżąca zarzuciła naruszenie przez kwestionowaną regulację art. 45 ust. 1 Konstytucji, poprzez ustanowienie obowiązku wydania przez wojewódzki sąd administracyjny postanowienia o pozostawieniu bez rozpoznania niekompletnej skargi, bez uprzedniego wezwania do uzupełnienia jej braków w tym zakresie, co prowadzić ma do pozbawienia podmiotu wnoszącego skargę możliwości merytorycznego rozpoznania jego sprawy przez sąd i uzyskania orzeczenia co do istoty.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności Skarżąca wskazała, że art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. wprowadza szczególny tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego. Skarga wnoszona jest bowiem bezpośrednio przez stronę skarżącą do właściwego sądu wraz z kompletną dokumentacją w sprawie, która obejmuje: wniosek o dofinansowanie projektu, informację w przedmiocie oceny wniosku, kopie wniesionych środków odwoławczych oraz informację, o której mowa w art. 30b ust. 4 u.z.p.p.r. Skarżąca podniosła, że jest to wyjątek od ogólnej zasady zaskarżania do sądu aktów i czynności podejmowanych przez organy administracji, ukształtowanej w art. 54 § 1 i 2 p.p.s.a., zgodnie z którą skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, i na tymże organie spoczywa obowiązek przekazania sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.

Skarżąca zwróciła uwagę, że, w ramach procedury zaskarżania przewidzianej w u.z.p.p.r., wnoszący skargę obowiązany jest – pod rygorem pozostawienia jej bez rozpatrzenia – dołączyć do skargi dokumenty, które *materialnie odpowiadałyby zawartości akt sprawy administracyjnej prowadzonych przez organ administracji*, gdyby zaskarżenie odbywało się w ramach ogólnego postępowania administracyjnego. Według Skarżącej, w ramach *tej procedury ustawodawca przerzucił na obywatela obowiązki związane z udostępnianiem sądowi dokumentacji, którą przechowuje organ*

*administracji publicznej, czyli JWP*U (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 5).

W ocenie Skarżącej, kwestie związane z kompletnością dokumentacji, o której mowa w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r., należy zakwalifikować do szeroko rozumianych warunków formalnych postępowania, których spełnienie otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy i wyrokowania przez sąd, tj. realizacji prawa do sądu w aspekcie materialnym, co stanowi istotę tego uprawnienia.

Według Skarżącej, w obowiązujących na gruncie prawa polskiego procedurach uchybienie w zakresie warunków formalnych, dotyczących środka zaskarżenia, powoduje zasadniczo podjęcie przez właściwy organ czynności zmierzających do usunięcia wadliwości w tym zakresie. Tymczasem, zgodnie z przepisem art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r., niekompletność skargi powoduje automatyczne pozbawienie strony skarżącej możliwości spowodowania merytorycznej kontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Zdaniem Skarżącej, zaskarżona regulacja jest zbyt rygorystyczna, co powoduje naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu w aspekcie rzetelnej i sprawiedliwej procedury. Prowadzi bowiem do sytuacji, w której strona niezadowolona z rozstrzygnięcia organu administracji *nie dysponuje ze względów ściśle formalnych (niezłożenie kompletnej dokumentacji w sprawie, bez możliwości usunięcia braków w tym zakresie) możliwością przedstawienia sądowi własnej argumentacji i merytorycznego rozpoznania przezeń sprawy* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 6).

W ocenie Skarżącej, niekonstytucyjność kwestionowanego unormowania należy rozpatrywać w kontekście przepisu art. 30c ust. 2 zd. pierwsze u.z.p.p.r., którego treść może budzić *wątpliwości interpretacyjne dla osoby działającej bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika*.

Skarżąca wskazała, że w przepisie art. 30c ust. 2 zd. pierwsze u.z.p.p.r. brak jest jednoznacznego określenia katalogu dokumentów, które należy

dołączyć do skargi dla uznania jej za „kompletną”. Jej zdaniem, literalne brzmienie przedmiotowego przepisu *pozwała osobie niekorzystającej z pomocy profesjonalnego pełnomocnika na przyjęcie, że (...) katalog dokumentów koniecznych do załączenia do skargi, wynikający z art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. stanowi katalog zamknięty* (tamże). Tymczasem z analizy przepisów u.z.p.p.r. oraz orzecznictwa sądowego dotyczącego tego przepisu wynika, że określona w nim lista dokumentów, koniecznych do załączenia do skargi, nie stanowi katalogu zamkniętego.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu Skarżąca zwróciła też uwagę, że z danych Wydziału Informacji Sądowej WSA w W wynika, iż spośród 436 skarg na ocenę wniosku o dofinansowanie projektu, wniesionych w trybie art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r. do tegoż Sądu, aż 149 zostało pozostawionych bez rozpatrzenia.

Skarżąca podkreśliła przy tym, że kwestionowany przepis dotyczy środka zaskarżenia umożliwiającego rozpoznanie sprawy przez sąd pierwszej instancji, nie zaś nadzwyczajnego środka zaskarżenia. W Jej ocenie, przytoczone przez nią dane statystyczne przemawiają za przyjęciem, że wymogi formalne nałożone przez art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. są nadmierne, *a przyjęta procedura drastycznie ogranicza konstytucyjne prawo do sądu*. Zdaniem Skarżącej, bezwzględny i nadmierny formalizm kwestionowanego rozwiązania nie znajduje przy tym uzasadnienia w konieczności racjonalizacji sposobu rozpoznawania przez sądy administracyjne skarg w tych sprawach. W Jej ocenie, przyspieszenie procedury nie może przy tym odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów.

Powołane postanowienie NSA z dnia maja 2011 r. jest, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, orzeczeniem ostatecznie rozstrzygającym o konstytucyjnych prawach Skarżącej. Wskazany zaś w skardze konstytucyjnej jako przedmiot kontroli art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. determinuje, w sensie

normatywnym, treść tego orzeczenia w tym jego aspekcie, w którym Skarżąca upatruje naruszenia przysługującego jej konstytucyjnego prawa do sądu.

Skarga konstytucyjna spełnia też warunki formalne przewidziane w art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Uznać zatem należy, że w niniejszej sprawie spełnione zostały wymogi niezbędne do jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji – powołanym przez Skarżącą jako wzorzec kontroli – *każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd.* Jest to jedno z podstawowych praw podmiotowych jednostki i jedna z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie prawa.

Prawo do sądu obejmuje: 1) prawo do uruchomienia procedury sądowej, 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności – sprawiedliwego, rzetelnego postępowania sądowego, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1; 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10; 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128; 25 stycznia 2011 r., sygn. P 8/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 2 czy 12 lipca 2011 r., sygn. K 26/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 54).

Na zasadę sprawiedliwości proceduralnej składają się w szczególności wymagania dotyczące: 1) możliwości bycia wysłuchanym, 2) ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego

dowolności i arbitralności, 3) zapewnienia uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu, 4) umożliwienia wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy przez sąd.

Istota sprawiedliwości proceduralnej zawiera się w zapewnieniu stronom możliwości korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowaniu rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Minimalne wymogi w zakresie rzetelnej procedury wyznacza z jednej strony nakaz podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania uczestników postępowania, z drugiej zaś – zakaz arbitralnego działania sądu.

Zasada sprawiedliwości proceduralnej ma charakter uniwersalny, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU 3/A/2005, poz. 29; 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53; 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61; 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10 oraz 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55).

Zasada sprawiedliwości proceduralnej nie ma charakteru absolutnego. Jej realizacja może być ograniczana przez inne wartości (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66 i 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61). Ograniczenia te muszą jednak spełniać przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty prawa do sądu.

Ze sformułowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności wyprowadza się trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy:

1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (proporcjonalność *sensu stricto*) [vide – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22].

Naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć miejsce tylko w sytuacji, w której można w pierwszej kolejności stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w gwarantowane w innych przepisach ustawy zasadniczej wolności lub prawa człowieka i obywatela (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33).

Konstytucyjna zasada sprawiedliwego postępowania sądowego przewiduje dostosowanie kryteriów oceny rzetelności badanej procedury do jej funkcji i charakteru prawnego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2007 r., sygn. SK 1/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 73).

Sprawiedliwość proceduralna nie może być oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, niezależnie od kategorii spraw, które są przedmiotem rozpoznania sądowego, konfiguracji podmiotowych, znaczenia poszczególnych kategorii praw dla ochrony interesów jednostki itd. Ustawodawca zachowuje w tym zakresie dość znaczne pole swobody, które umożliwia kształtowanie procedur sądowych z uwzględnieniem tych zróżnicowanych czynników i zarazem w sposób stanowiący próbę wyważenia interesów pozostających w pewnym konflikcie (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101).

Nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których

ochronę gwarantuje prawo do sądu, to jednak przez naruszenie zaufania, jakie ma wytwarzać rzetelna procedura sądowa, muszą budzić zastrzeżenia. Sprawiedliwość proceduralna należy bowiem do istoty konstytucyjnego prawa do sądu. Prawo do sądu bez zachowania rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2).

Przystępując do oceny konstytucyjności zaskarżonej regulacji, podnieść należy, że u.z.p.p.r. określa ramy prawne prowadzenia przez władze publiczne polityki rozwoju w Polsce, podmioty prowadzące tę politykę oraz zasady współpracy między nimi (art. 1). Polityka rozwoju obejmuje zespół wzajemnie powiązanych ze sobą działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej (art. 2). Polityka rozwoju jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju, przy pomocy programów służących osiągnięciu celów określonych w art. 2 u.z.p.p.r. Programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, określającymi działania przewidziane do realizacji, zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji. System realizacji stanowi element programu (art. 15 u.z.p.p.r.). Prowadzenie polityki rozwoju w oparciu o regionalne programy operacyjne polega na wsparciu finansowym projektów, tj. przedsięwzięć realizowanych w ramach tych programów. Stosownie do art. 28 ust. 1 pkt 3 u.z.p.p.r., w ramach programu operacyjnego mogą być dofinansowane projekty wyłonione w drodze konkursu. Instytucja zarządzająca (pośrednicząca lub wdrażająca) w celu wyłonienia projektów do dofinansowania w trybie określonym w art. 28 ust. 3 u.z.p.p.r. ogłasza na swojej stronie internetowej konkurs (art. 29 ust. 1 u.z.p.p.r.).

Zgodnie z art. 30a ust. 3 u.z.p.p.r., instytucja organizująca konkurs pisemnie informuje wnioskodawcę o wynikach oceny jego projektu.

W przypadku negatywnej oceny projektu wnioskodawca, po otrzymaniu wymienionej informacji, może wnieść środki odwoławcze przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego, w terminie, trybie i na warunkach tam określonych. Zgodnie z art. 30b ust. 4 u.z.p.p.r., właściwa instytucja informuje wnioskodawcę na piśmie o wynikach procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego wraz z pouczeniem o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, na zasadach określonych w art. 30c tej ustawy.

Przepis art. 30c u.z.p.p.r. stanowi:

Art. 30c. 1. Po wyczerpaniu środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji programu operacyjnego i po otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, o której mowa w art. 30b ust. 4, wnioskodawca może w tym zakresie wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.).

2. Skarga, o której mowa w ust. 1, jest wnoszona przez wnioskodawcę w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w art. 30b ust. 4, bezpośrednio do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego wraz z kompletną dokumentacją w sprawie, obejmującą wniosek o dofinansowanie wraz z informacją w przedmiocie oceny projektu, kopie wniesionych środków odwoławczych oraz informacji, o której mowa w art. 30b ust. 4. Skarga podlega opłacie sądowej.

3. W wyniku rozpatrzenia skargi, o której mowa w ust. 1, sąd może:

- 1) uwzględnić skargę, stwierdzając, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, przekazując jednocześnie*

sprawę do ponownego rozpatrzenia przez właściwą instytucję zarządzającą lub pośredniczącą;

2) oddalić skargę w przypadku jej nieuwzględnienia;

3) umorzyć postępowanie w sprawie, jeżeli z jakichkolwiek względów jest ono bezprzedmiotowe.

4. Sąd rozstrzyga sprawę w zakresie, o którym mowa w ust. 1, w terminie 30 dni od dnia wniesienia skargi.

5. Wniesienie skargi:

1) po terminie, o którym mowa w ust. 2,

2) niekompletnej,

3) bez uiszczenia opłaty sądowej w terminie, o którym mowa w ust. 2

- powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia.

Wprowadzone w art. 30c u.z.p.p.r. regulacje, dotyczące skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, wyłączają stosowanie w tym zakresie przepisów p.p.s.a. Dotyczą one m.in. skrócenia terminu do wniesienia skargi (14 dni zamiast 30 dni, jak w p.p.s.a.), wyłączenia przy wnoszeniu skargi pośrednictwa i autokontroli organu oceniającego projekt (wnosi się ją bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a nie za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie), nałożenia na wnoszącą skargę obowiązku dołączenia do niej kompletnej dokumentacji sprawy, wprowadzenia obowiązku rozstrzygnięcia skargi w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia, pozostawienia bez rozpatrzenia niekompletnej skargi.

Przepis art. 30c u.z.p.p.r. został wprowadzony ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. Nr 216, poz. 1370).

Przed wejściem w życie tej ustawy, u.z.p.p.r. wyłączała, w stosunku do postępowań w zakresie ubiegania się o dofinansowanie oraz udzielenie dofinansowania projektów ze środków funduszy europejskich, stosowanie

przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisów dotyczących postępowania sadowoadministracyjnego.

Wprowadzenie kontroli prawidłowości działania organów administracji publicznej w przedmiocie dofinansowania projektów na zasadach przewidzianych w u.z.p.p.r. przez sądy administracyjne uzasadniano m.in. koniecznością zapewnienia sprawnego wdrażania funduszy strukturalnych. Wskazywano przy tym, że kontrola ta ustanawiana jest *na szczególnych zasadach, wynikających z odrębności tematyki, właściwych dla tej jednej konkretnej dziedziny* (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, druk nr 950, Sejm VI kadencji).

Jak wynika z cytowanego brzmienia zaskarżonego przepisu art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r., wniesienie niekompletnej skargi, o której mowa w ust. 1 tegoż artykułu, wywołuje skutek procesowy w postaci pozostawienia jej bez rozpatrzenia.

Przepis art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. nie precyzuje pojęć "skarga niekompletna" i "skarga kompletna". W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że pojęcie „skarga kompletna” zostało zdefiniowane w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r., zgodnie z którym skarga wnoszona jest bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego wraz z kompletną dokumentacją, wymienioną w tym przepisie. Kompletność skargi, o której stanowi art. 30c ust. 5 u.z.p.p.r., odnosi się do dokumentacji, która została przez ustawodawcę szczegółowo określona w art. 30c ust. 2 tej ustawy. Skarga niekompletna, w rozumieniu art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r., oznacza więc braki w dokumentacji, o której mowa w art. 30c ust. 2 tej ustawy (*vide* – postanowienia NSA z dnia: 25 listopada 2009 r., sygn. II GSK 916/09, LEX nr 587130; 6 stycznia 2010 r., sygn. II GSK 1057/09, ONSA/WSA 2011/3/54; 29 października 2010 r., sygn. II GSK 1256/10, LEX nr 742849; 28 czerwca 2011 r., sygn. II GSK 1153/11, LEX 844582).

Zgodnie z art. 30e u.z.p.p.r., w zakresie nieuregulowanym w u.z.p.p.r., do postępowania przed sądami administracyjnymi stosuje się odpowiednio przepisy p.p.s.a., określone dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, z wyłączeniem art. 52-55, art. 61 § 3-6, art. 115-122, art. 146, 150 i 152 tej ustawy.

Odpowiednie stosowanie przepisów polega na tym, że niektóre z nich stosowane są wprost, inne ulegają modyfikacji, a jeszcze inne w ogóle nie mogą być stosowane. Opisany w art. 30e u.z.p.p.r. zakres wyłączeń stosowania przepisów p.p.s.a. nie oznacza jednak, że wszystkie niewymienione w tym przepisie jednostki redakcyjne p.p.s.a. mają zastosowanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sprawach uregulowanych u.z.p.p.r. W art. 30e u.z.p.p.r. ustawodawca ustanowił zasadę, że przepisy p.p.s.a. mają zastosowanie w zakresie nieuregulowanym w u.z.p.p.r. i wprowadził szczególne regulacje wyłączające w niektórych przypadkach stosowanie niewymienionych w art. 30e jednostek redakcyjnych p.p.s.a., względnie powodujące daleko idące modyfikacje w stosowaniu przepisów p.p.s.a. (*vide* – wyrok NSA z dnia 29 października 2010 r., sygn. II GSK 1256/10, LEX nr 742849).

Z uwagi na brak odrębnych regulacji w przepisach u.z.p.p.r., do skargi z art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r. mają zatem – na podstawie art. 30e u.z.p.p.r. – zastosowanie przepisy p.p.s.a. dotyczące pisma procesowego.

P.p.s.a. nie posługuje się pojęciem "skarga niekompletna". Ustawa ta w Rozdziale 1 Działu III pt "Pisma w postępowaniu sądowym" odwołuje się do pojęcia "warunki formalne". Regulacje zawarte w tymże Rozdziale 1 Działu III p.p.s.a., a także treść uregulowań z Rozdziału 2 tego Działu pt. "Skarga" (np. art. 57 § 1, art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.) dowodzą, że przez "warunki formalne" z art. 49 § 1 p.p.s.a. należy rozumieć warunki określone w art. 46-48 p.p.s.a. oraz art. 57 § 1 p.p.s.a. Z kolei u.z.p.p.r. nie posługuje się pojęciem "warunki formalne". Do ustawy tej, jak już wskazano, w art. art. 30c ust. 5 pkt 2 zostało wprowadzone pojęcie "skarga niekompletna".

Pojęcie „skarga niekompletna”, w rozumieniu art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r., nie odnosi się więc do "warunków formalnych pisma", o których mowa w art. 49 § 1 p.p.s.a. Braki w zakresie kompletności dokumentacji, o której mowa w art. 30c ust. 2 zdanie pierwsze u.z.p.p.r., nie obejmują tym samym braków w zakresie wymogów formalnych skargi w rozumieniu art. 46, art. 47 § 1 i art. 57 § 1 p.p.s.a.

Skarga, o której mowa w art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r. - aby mogła zostać rozpoznana merytorycznie przez sąd administracyjny - powinna być zatem kompletna (a więc musi zawierać dokumentację określoną w art. 30c ust. 2 zdanie pierwsze u.z.p.p.r.) oraz nie może zawierać braków formalnych jako pismo procesowe (a więc musi spełniać wymagania określone w art. 46, art. 47 § 1 i art. 57 § 1 p.p.s.a.).

Różne są skutki procesowe złożenia skargi niekompletnej oraz skargi zawierającej braki formalne.

W razie wniesienia skargi obarczonej brakami formalnymi (to jest niespełniającej wymogów z art. 46, art. 47 § 1 lub art. 57 § 1 p.p.s.a.) - z uwagi na brak odmiennej regulacji w u.z.p.p.r. - w trybie art. 49 p.p.s.a. przewodniczący winien wezwać stronę skarżącą do uzupełnienia tychże braków formalnych w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia skargi bez rozpoznania.

Odmienne natomiast uregulowane są skutki złożenia skargi niekompletnej, to jest niezawierającej dokumentacji określonej w art. 30c ust. 2 zdanie pierwsze u.z.p.p.r. W takim przypadku ustawodawca w art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. wyraźnie określił skutek w postaci pozostawienia skargi bez rozpatrzenia. Z uwagi na to, że kwestia kompletności skargi oraz skutków braku tej kompletności została wyczerpująco uregulowana w u.z.p.p.r., nie ma w tej sytuacji możliwości zastosowania art. 49 p.p.s.a. w celu uzupełnienia tego rodzaju braków. Przepis art. 30c ust. 5 u.z.p.p.r. znosi stosowanie art. 49 § 1 p.p.s.a. w stosunku do skargi niekompletnej w rozumieniu art. 30c ust. 2

u.z.p.p.r. (*vide* – postanowienia NSA z dnia: 29 lipca 2009 r., sygn. II GSK 568/09, LEX nr 552767; 6 stycznia 2010 r., sygn. II GSK 1057/09, *op. cit.*; 29 października 2010 r., sygn. II GSK 1256/10, *op. cit.*; 19 kwietnia 2011 r., sygn. II GSK 400/11, LEX nr 786110; 18 maja 2011 r., sygn. II GSK 809/11, LEX nr 992440; 15 czerwca 2011 r., sygn. II GSK 990/11, LEX nr 1083416; 10 sierpnia 2011 r., sygn. II GZ 381/11, LEX nr 1068918; 28 września 2011 r., sygn. II GSK 1884/11, LEX nr 1068856; 11 stycznia 2012 r., sygn. II GSK 2378/11, LEX nr 1103049; 19 stycznia 2012 r., sygn. II GSK 2300/11, LEX nr 1110161).

W orzecznictwie sądowym ukształtowała się zatem jednolita, powszechna i stała wykładnia sądowa przepisu art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r., zgodnie z którą wniesienie niekompletnej skargi powoduje pozostawienie jej - bez wezwania do uzupełnienia - bez rozpatrzenia, gdyż braki w zakresie kompletności dokumentacji, o której mowa w art. 30c ust. 2 zdanie pierwsze u.z.p.p.r., nie podlegają usunięciu (uzupełnieniu) w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a. Niekompletność skargi traktowana jest zatem jako nieusuwalny brak, uniemożliwiający nadanie jej dalszego biegu procesowego.

W sytuacji zatem, gdy skarga na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego jest niekompletna, tj. nie została do niej dołączona dokumentacja określona w art. 30c ust. 2 zdanie pierwsze u.z.p.p.r., wojewódzki sąd administracyjny wydaje – na podstawie art. 30c ust. 5 pkt 2 tej ustawy – postanowienie o pozostawieniu tej skargi bez rozpatrzenia.

Zarzut niekonstytucyjności w niniejszej sprawie dotyczy owej normy, rekonstruowanej z art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r., zgodnie z którą wniesienie niekompletnej skargi powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia, bez wezwania do uzupełnienia brakującej dokumentacji.

Z literalnego brzmienia art. 30c ust. 5 pkt 2 nie wynika przy tym wprost wyłączenie możliwości wezwania przez sąd składającego skargę do jej uzupełnienia. Jak już jednak wskazano, takie właśnie rozumienie kwestionowanego przepisu zostało powszechnie przyjęte w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych. Uznać zatem należy, że zarzuty skargi konstytucyjnej dotyczą treści zaskarżonego przepisu w przyjętym w praktyce sądowej jego rozumieniu, a nie pominięcia ustawodawczego. Przedstawiony w skardze konstytucyjnej problem nie dotyczy przy tym sfery stosowania prawa, lecz jego treści. Chodzi bowiem o bezwarunkowość rygoru procesowego, wynikającego z kwestionowanej regulacji.

Oceniając zasadność zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej należy odnieść się do charakteru prawnego skargi, o której mowa w art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r.

Zauważyć należy, że, zgodnie z art. 1 § 1 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym, w świetle § 2 tegoż artykułu, kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. U.z.p.p.r. nie stanowi inaczej, zatem działania administracji publicznej, podejmowane na podstawie tej ustawy, kontrolowane są przez sądy administracyjne pod względem zgodności z prawem (*vide* – postanowienie NSA z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. II GSK 1494/10, LEX nr 742898).

Skarga przewidziana w art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r. jest zwyczajnym środkiem zaskarżenia, pozwalającym na uruchomienie sądowej kontroli rozstrzygnięcia w przedmiocie negatywnego wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, będącego efektem negatywnej oceny projektu aplikującego do dofinansowania na zasadach przewidzianych w u.z.p.p.r. Przedmiotem kontroli sądów administracyjnych w sprawach dofinansowania projektów wyłonionych w trybie konkursu jest

bowiem prawidłowość postępowania w zakresie oceny projektu, dokonanej przez instytucję zarządzającą (pośredniczącą lub wdrażającą). Wynika to z art. 30c ust. 3 pkt 1 u.z.p.p.r., który stanowi, iż sąd może uwzględnić skargę stwierdzając, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo.

Zakres tej kontroli został dodatkowo zawężony, gdyż skarga do sądu administracyjnego przysługuje po wyczerpaniu środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji programu operacyjnego i po otrzymaniu informacji o wyniku procedury odwoławczej (art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r.). Ograniczenie granic dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego wynika także z art. 30b ust. 1 u.z.p.p.r., w którym określono granice dopuszczalności środków odwoławczych, które w postępowaniu odwoławczym przysługują jedynie w przypadku negatywnej oceny projektu. Skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego – w świetle przepisów u.z.p.p.r. – jest zatem dopuszczalna na negatywną ocenę projektu, podtrzymaną w postępowaniu odwoławczym przewidzianym w systemie realizacji programu operacyjnego. Pojęcie negatywnej oceny należy przy tym utożsamiać z oceną niedającą możliwości zakwalifikowania projektu do dofinansowania (*vide* – wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. II GSK 847/10, LEX nr 663502). Informacja o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego nie ma przy tym charakteru decyzji administracyjnej. Zgodnie bowiem z art. 30g u.z.p.p.r., informacje otrzymywane przez wnioskodawcę, dotyczące oceny jego wniosku, jak i przekazywane mu w trakcie trwania procedury odwoławczej, nie stanowią decyzji administracyjnej.

W odniesieniu do skargi, o której mowa w art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r., należy odnotować, że przy jej sporządzaniu nie obowiązuje przymus adwokacko – radcowski.

W kontekście niniejszej sprawy podnieść należy, że, co do zasady, żaden przepis Konstytucji nie stoi na przeszkodzie stanowieniu wymogów formalnych, które zmierzają do uproszczenia czy przyspieszenia postępowania. Nieodzownym elementem sprawnego i rzetelnego postępowania jest zasada formalizmu procesowego. Mimo że formalizm może ograniczać swobodę co do treści i formy, czy terminów, niemniej jednak brak pewnych obostrzeń w tym zakresie prowadziłyby do anarchii i destrukcji wymiaru sprawiedliwości, a przez to czynił z prawa do sądu wartość iluzoryczną (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, *op.cit.*). *Względ na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa prawnego w demokratycznym państwie stanowi jedną z najistotniejszych przyczyn wprowadzania ograniczeń prawa do sądu, zwłaszcza gdy chodzi o kształt procedury* (A. Kublik, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006 r., str. 271).

Samo ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone wymogi (co do zasad inicjowania postępowania, terminów procesowych i materialnych, opłat, reprezentacji stron przed sądem, rygorów postępowania dowodowego itd.) stanowi przy tym istotne i rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Ze wskazanych wcześniej przyczyn, dotyczących zapewnienia sprawnego podziału środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów w ramach systemu realizacji programów operacyjnych, niewątpliwie istnieje także potrzeba sformalizowania postępowania sądowniczo-administracyjnego ze skargi, o której mowa w art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r., co służyć ma jego efektywności i szybkości. Aby kontrola sądowa w tego typu sprawach była

możliwa i przebiegała sprawnie, potrzebne jest stworzenie mechanizmu regulującego dostęp do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Równocześnie podkreślić jednak trzeba, że zaostrenie formalizmu ma swoje granice, których przekroczenie sprawia, iż postępowanie to może nie osiągnąć założonego celu. Naruszenie górnej granicy formalizmu procesowego, a przez to naruszenie prawa do sądu, może nastąpić m.in. z tego powodu, że nie zachowano właściwych proporcji przy normowaniu rygorów procesowych stosowanych przez organy postępowania na wypadek dokonania czynności w sposób wadliwy pod względem formalnym, także wtedy gdy czynności te dokonywane są przez fachowych pełnomocników (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, *op. cit.*).

Zgodnie z Konstytucją, ustawodawca może zatem narzucić surowe reguły formalne dla dochodzenia praw przed sądem, jednak nie może przez to zamknąć realnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

W kontekście zgodności kwestionowanej regulacji z wzorcem z art. 45 ust. 1 Konstytucji, w pierwszej kolejności odnieść należy się do wymogu zamieszczenia w skardze kompletnej dokumentacji, o której mowa w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r.

Wymóg ten ma przede wszystkim umożliwić sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpatrzenie skargi w terminie określonym w art. 30c ust. 4 u.z.p.p.r.

Zauważyć należy, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym ze skargi, o której mowa w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r., nie ma zastosowania art. 54 § 2 p.p.s.a. Na właściwej instytucji zarządzającej lub pośredniczącej nie ciąży zatem obowiązek przedstawienia sądowi odpowiedzi na skargę wraz z aktami sprawy. Dokumenty dołączone do skargi w zakresie określonym w art. 30c u.z.p.p.r. nie są przedkładane na żądanie sądu. Sąd, rozpoznając skargę, dysponuje więc tylko dokumentami złożonymi przez wnoszącego skargę. Dodać w tym miejscu

należy, że w postępowaniu tym ma zastosowanie art. 134 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Dla dokonania prawidłowej oceny zgodności z prawem działania właściwych instytucji dokonujących oceny projektu w postępowaniu, które cechuje dążenie do szybkiego rozpoznania sprawy, sąd administracyjny musi zatem dysponować kompletną dokumentacją dotyczącą rozpoznawanej sprawy. Tylko bowiem w przypadku, gdy dokumentacja stanowi całość, a więc zawiera wszystkie dokumenty złożone przez stronę, którymi dysponowały organy oceniając projekt i rozpoznając środki odwoławcze, możliwa jest prawidłowa kontrola legalności zaskarżonych aktów (*vide* – postanowienia NSA z dnia: 17 marca 2011 r., sygn. II GSK 331/11, LEX nr 992357 i 18 maja 2011 r., sygn. II GSK 786/11, LEX nr 992437).

Dodać należy, że wymóg dołączenia do skargi kompletnej dokumentacji umożliwiającej sądowi jej merytoryczne rozpoznanie należy uznać za możliwy do spełnienia.

Z tych względów, wymogu wniesienia skargi wraz z kompletną dokumentacją, o której mowa w art. 30c ust. 2 zdanie pierwsze u.z.p.p.r., nie można uznać za przejaw nadmiernego formalizmu, stanowiącego niedopuszczalne konstytucyjnie ograniczenie dostępu podmiotu, składającego wnioski o dofinansowanie projektu na zasadach przewidzianych w u.z.p.p.r., do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Przyjęte w tym przedmiocie rozwiązanie mieści się w dopuszczalnej konstytucyjnie swobodzie regulacyjnej ustawodawcy dotyczącej wprowadzenia wymogów formalnych, mających na celu przyspieszenie postępowania.

W niniejszej sprawie istota podniesionego przez Skarżącą problemu konstytucyjnego dotyczy nadmiernego rygoryzmu kwestionowanej regulacji, przejawiającego się wyłączeniem możliwości oceny przez wojewódzki sąd administracyjny zgodności z prawem informacji o negatywnym wyniku

procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego – wyłączeniem przybierającym postać pozostawienia bez rozpatrzenia niekompletnej skargi na to rozstrzygnięcie – bez wezwania do uzupełnienia skargi.

Merytoryczna ocena podniesionego przez Skarżącą zarzutu wymaga w związku z tym ustalenia, jakim wartościom służy i jakie cele realizuje przedmiotowe ograniczenie.

Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym, wprowadzenie w u.z.p.p.r. licznych odrębności proceduralnych regulujących postępowanie sądowoadministracyjne, w tym także dotyczących skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, wynika ze specyfiki materii, tj. konieczności zapewnienia sprawnego rozdziału środków na dofinansowanie projektów w ramach realizacji programów operacyjnych. Szczególne regulacje proceduralne mają na celu zapewnienie szybkości postępowania sądowego i sprawić, aby sądowa kontrola legalności działań organów dokonujących rozdziału środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów nie spowodowała zablokowania ich działalności bądź osłabienia sprawności rozdziału tychże środków (*vide* – postanowienia NSA z dnia: 10 sierpnia 2010 r., sygn. II GZ 381/11, LEX nr 106918 i 5 kwietnia 2011 r., sygn. II GSK 459/11, LEX nr 852314).

Formalizm procedury związanej z wniesieniem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego ma więc służyć zapewnieniu szybkości i sprawności postępowania sądowoadministracyjnego, a w konsekwencji zapewnić sprawny rozdział środków finansowych przeznaczonych na dofinansowanie projektów w ramach systemu realizacji programów operacyjnych, na zasadach określonych w u.z.p.p.r.

Temu celowi służy też przyjęcie kwestionowanego rozwiązania, w którym wnoszący skargę nie jest wzywany do uzupełnienia braku w postaci niedołączenia do tejże skargi kompletnej dokumentacji. Sąd administracyjny

pozostawia wówczas skargę niekompletną bez rozpatrzenia, bez konieczności wzywania do jej uzupełnienia, a następnie oczekiwania na upływ terminu wyznaczonego na to uzupełnienie. Jedynie skardze wniesionej wraz z kompletną dokumentacją nadawany jest dalszy bieg.

Ograniczenie w ten sposób postępowania sądowego niewątpliwie przyczynia się do usprawnienia działalności sądów administracyjnych w zakresie postępowań w przedmiocie rozpatrywania skarg, o których mowa w art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r., oraz przyspieszenia uprawomocnienia się zaskarżonej informacji, o której mowa w art. 30b ust. 4 u.z.p.p.r.

Konieczność zapewnienia sprawnego przebiegu postępowania sądowego w celu umożliwienia efektywnego rozdziału środków na dofinansowanie projektów w ramach realizacji programów operacyjnych nie usprawiedliwia jednak nadmiernego rygoryzmu kwestionowanej regulacji.

Podnieść należy, że zaskarżona regulacja wyłącza, poprzez nadmierny rygoryzm, możliwość merytorycznego rozpoznania przez sąd skargi, o której mowa w art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r. Kwestionowane rozwiązanie eliminuje tym samym możliwość sprawowania przez sąd administracyjny kontroli zgodności z prawem informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej, przewidzianej w systemie realizacji programów operacyjnych. Jest to sprzeczne z intencją, jaka przyświecała ustawodawcy przy wprowadzaniu do u.z.p.p.r. przepisów umożliwiających wniesienie skargi do sądu administracyjnego.

Zauważyć przy tym wypada, że jest to niezgodne z konstytucyjną koncepcją sprawiedliwości proceduralnej, wymagającą takiego ukształtowania procedury, która zmierzać będzie w racjonalnie najpełniejszym zakresie do realizacji celu, jakim jest merytoryczne orzekanie o prawach i obowiązkach uczestników postępowania.

Przyspieszenie procedury rozpatrywania skargi powinno przy tym służyć składającemu skargę oczekującemu na wymierzenie sprawiedliwości (który z oczywistych względów jest zainteresowany rozpatrzeniem jej w możliwie

najkrótszym terminie), nie zaś stanowić czynnik zwiększający wydajność oraz poprawiający wyniki statystyczne organów stosujących prawo.

Uzupełnienie braków – w istocie – formalnych, a taki charakter wydaje się mieć także brak kompletnej dokumentacji dołączonej do skargi, przebiegać musi w odpowiednim reżimie czasowym, co także służyć powinno zapewnieniu prawidłowego toku postępowania sądowego oraz zapobieżeniu jego przewlekłości. Z tego punktu widzenia kwestionowana regulacja wprowadza więc rozwiązanie o skrajnym charakterze.

Zauważyć przy tym należy, że skutek w postaci pozostawienia skargi bez rozpatrzenia i bez wezwania do uzupełnienia braków dotyczy wyłącznie niezachowania wymogu wniesienia kompletnej skargi, nie zaś wymogów formalnych określonych w art. 46, art. 47 § 1 i art. 57 § 1 p.p.s.a. W razie stwierdzenia w skardze braków formalnych, mających charakter braków usuwalnych, i tak istnieje obowiązek wezwania wnoszącego skargę do jej uzupełnienia – co może spowodować wydłużenie postępowania.

Rezygnacja z wezwania do uzupełnienia niekompletnej skargi poprzez dołączenie brakujących dokumentów nie oznacza, że kwestionowana regulacja automatycznie sprzyja szybkości postępowania. Wezwanie do uzupełnienia nie musi bowiem angażować czasu sądu. Sprawność i szybkość postępowania sądowego można osiągnąć za pomocą innych mechanizmów, bez pozbawiania strony prawa do merytorycznego rozpoznania jej sprawy przez sąd. Zależy to bowiem nie tyle od samych regulacji prawnych, co od rozwiązań natury kadrowej, organizacyjnej lub finansowej (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 56).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnosi się, że swoboda ustawodawcy w kształtowaniu odpowiednich procedur nie oznacza dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony,

których realizacja stanowi przesłankę do prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Tam, gdzie 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 (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72 i 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108, wydany w pełnym składzie Trybunału).

W imię szybkości rozpoznania sprawy nie można poświęcić ochrony praw podmiotowych. Uproszczenie i przyspieszenie może niewątpliwie dotyczyć kwestii formalnych, natomiast w żadnym wypadku nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów. Sąd ferujący wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej nie może być przy tym sprowadzany do roli „roboty” mechanicznie odrzucającego pisma obywateli ze względu na uchybienia nieważące w żaden sposób na możliwości wydania orzeczenia. Błędy niemające znaczenia dla rozpoznania sprawy nie mogą uniemożliwiać jej rozpatrzenia (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14 i 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, *op. cit.*).

Za uznaniem kwestionowanej regulacji za nadmiernie rygorystyczną przemawia także to, że przy niekompletności skargi jako braku nieusuwalnym (w następstwie wyłączenia możliwości wezwania przez sąd do jego usunięcia), krótki okres do jej wniesienia (14 dni) w praktyce uniemożliwia ponowne jej złożenie (tym razem wraz z kompletną dokumentacją, o której mowa w art. 30c ust. 2 zdanie pierwsze u.z.p.p.r.). Brak skargi w zakresie kompletności

dokumentacji do niej dołączonej może być bowiem uzupełniony jedynie w terminie przewidzianym do jej wniesienia. Po upływie tego terminu brak ten nie może zostać skutecznie usunięty.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że procedura odwoławcza, o której mowa w art. 30a – 30e u.z.p.p.r., a zatem także toczące się postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym w przedmiocie skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, nie wstrzymuje zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty zostały zakwalifikowane do dofinansowania (art. 30f u.z.p.p.r.). Pomimo bowiem wszczęcia procedury odwoławczej przewidzianej w u.z.p.p.r., nie istnieją podstawy do wstrzymania realizacji programu operacyjnego, polegającej na zawieraniu umów z wnioskodawcami, których projekty zakwalifikowano do dofinansowania, i nie ma podstaw do wstrzymania zamknięcia konkursu. Zgodnie z art. 30e u.z.p.p.r., w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie ma zastosowania m.in. art. 61 § 3 p.p.s.a., który stanowi dla sądu jedyną możliwą podstawę prawną do wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania w całości zaskarżonego aktu lub czynności (*vide* – postanowienie NSA z dnia 18 października 2011 r., sygn. II GZ 465/11, LEX nr 965161).

Nadmiernego formalizmu wprowadzonego kwestionowaną regulacją nie usprawiedliwia też okoliczność, że informacja o negatywnej ocenie projektu, o której mowa w art. 30b ust. 4 u.z.p.p.r., zostaje wydana po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego przewidzianego w systemie realizacji programu operacyjnego.

Środki odwoławcze w procedurze odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego rozpatrywane są przez instytucje niemające atrybutu niezawisłości.

Należy ponadto zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 115),

w którym Trybunał uznał, że art. 5 pkt 11 u.z.p.p.r. – przez to, że dopuszcza uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych z programu operacyjnego poza system źródeł powszechnie obowiązującego prawa; art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 u.z.p.p.r. – w zakresie, w jakim dopuszcza uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w toku postępowania o dofinansowanie z programu operacyjnego poza system źródeł powszechnie obowiązującego prawa oraz art. 30c ust. 1 tej ustawy – w zakresie, w jakim uzależnia prawo do skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych w aktach niebędących źródłem powszechnie obowiązującego prawa – są niezgodne z art. 87 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny orzekł przy tym, że wymienione przepisy u.z.p.p.r. w zakresie, w jakim zostały uznane za niekonstytucyjne, tracą moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. W uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził, że maksymalny termin odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją powoduje, iż dotychczasowe zasady korzystania z procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programów operacyjnych zostały w praktyce utrzymane w odniesieniu do wszystkich wdrażanych regionalnych programów operacyjnych na lata 2007 – 2013. W aktualnym stanie prawnym brak jest podstawy prawnej do adekwatnej reakcji sądów administracyjnych w wypadku wznawiania postępowań w związku ze stwierdzoną niekonstytucyjnością przepisów u.z.p.p.r.

Omawiany wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie ma wpływu na rozstrzygnięcie zapadłe w sprawie, na tle której została skierowana niniejsza skarga konstytucyjna.

Okoliczność, że informacja, o której mowa w art. 30b ust. 4 u.z.p.p.r., została wydana po wyczerpaniu środków odwoławczych uregulowanych w systemie realizacji programu operacyjnego, co zostało uznane za sprzeczne

z Konstytucją, musi jednak wpływać na negatywną ocenę konstytucyjności kwestionowanej regulacji, która rygorystycznie ogranicza możliwość merytorycznego rozpoznania przez niezawisły sąd skargi na taką informację.

Dodać ponadto należy, że nadmierny rygoryzm zaskarżonej regulacji, ograniczający dostęp do sądu, może prowadzić do pozostawienia w mocy – niezgodnych z przepisami prawa – rozstrzygnięć dotyczących niezakwalifikowania projektów do dofinansowania w ramach programów operacyjnych, które zostałyby uchylone w razie ich merytorycznej kontroli przez sąd administracyjny. Należy w związku z tym wyrazić pogląd, że ewentualne przyspieszenie sądowej procedury rozpoznawania skarg nie powinno stanowić usprawiedliwienia dla pozostawienia w mocy aktów naruszających przepisy prawa.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że z literalnego brzmienia art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. wynika, iż pojęcie *kompletna dokumentacja* obejmuje wnioski o dofinansowanie wraz z informacją w przedmiocie oceny projektu, kopie wniesionych środków odwoławczych oraz informacji, o której mowa w art. 30b ust. 4 wymienionej ustawy.

W orzecznictwie NSA – co należy przypomnieć – prezentowany jest przy tym pogląd, że katalog dokumentów koniecznych do załączenia do skargi, wynikający z art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r., nie stanowi katalogu zamkniętego, a dokumentację uznać należy za kompletną, gdy stanowi całość, tj. zawiera wszystkie dokumenty złożone przez stronę, którymi dysponowały organy, oceniając projekt, jak i rozpoznając środki odwoławcze, oraz dokumenty pochodzące od organu i doręczone stronie. Całość tej dokumentacji ma umożliwić sądowi prawidłową kontrolę legalności zaskarżonych aktów. Jak zasadnie podniosła Skarżąca, przy takim sposobie interpretacji powołanego przepisu u.z.p.p.r., osoba wnosząca skargę samodzielnie, bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika, może mieć w praktyce problemy ze spełnieniem wymogu dołączenia do tejże skargi kompletnej dokumentacji, tj. wszystkich

dokumentów niezbędnych – w ocenie sądu – do prawidłowego jej rozpoznania. Tymczasem brak ten – poprzez wyłączenie możliwości wezwania przez sąd do jego uzupełnienia – powoduje nieodwracalne zamknięcie drogi do merytorycznego rozpoznania skargi przez sąd.

Okoliczność ta również wydaje się przemawiać za uznaniem kwestionowanego rozwiązania, tj. pozostawienia niekompletnej skargi bez rozpatrzenia, bez uprzedniego wezwania do jej uzupełnienia, za nadmiernie rygorystyczne.

W świetle przytoczonej argumentacji nie można uznać, że szybkość postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach ze skarg, o których mowa w art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r., jest wartością usprawiedliwiającą nadmierny rygoryzm kwestionowanej regulacji. Trudno zaś odnaleźć inne wartości wymagające ochrony, którym regulacja ta może służyć.

W kontrolowanej regulacji nie zostały zatem zachowane proporcje między efektami wprowadzonego unormowania, w postaci zwiększenia szybkości i sprawności postępowania sądownoadministracyjnego, a wyjątkowo restrykcyjnymi skutkami wynikającymi z niego dla podmiotów chcących uruchomić kontrolę sądową rozstrzygnięć dotyczących finansowania projektów w ramach programów operacyjnych.

Kwestionowana regulacja nie spełnia więc testu proporcjonalności, wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak wskazano już w niniejszym stanowisku, istnienie wymogu wniesienia do sądu skargi wraz z kompletną dokumentacją określoną w art. 30c ust. 2 zdanie pierwsze u.z.p.p.r. oraz pozostawienie bez rozpatrzenia skargi niespełniającej tego warunku mogłyby być uznane za konstytucyjne w innym otoczeniu prawnym.

Jednak formalny wymóg dołączenia do skargi kompletnej dokumentacji oraz skutek procesowy niezachowania tego warunku w postaci pozostawienia skargi bez rozpatrzenia, przy jednoczesnym wyłączeniu obowiązku wezwania

strony do usunięcia tegoż braku, stanowi nadmierne (nieproporcjonalne) nagromadzenie w kwestionowanej regulacji środków dyscyplinujących wnoszącego skargę – co jest sprzeczne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zachowując zatem zasadę, iż niekompletność skargi skutkuje pozostawieniem jej bez rozpatrzenia, należałoby zrekompensować dotkliwość tego rozwiązania możliwością uzupełnienia niekompletnej dokumentacji przez wnoszącego skargę, w wyniku wezwania przez sąd, w ściśle określonym ustawowo terminie.

Nieproporcjonalność sankcji w postaci pozostawienia bez rozpatrzenia - bez wzywania do uzupełnienia - niekompletnej skargi uzasadnia przyjęcie, że, w tym zakresie, art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hornand
Zastępca Prokuratora Generalnego