



Warszawa, dnia 8 lipca 2010 r.

Sygn. akt P 9/10

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	08.07.2010
L.dz. 2501	L.zal. ....

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2009 r., uzupełnionego w dniu 15 marca 2010 r. (sygn. akt P 9/10), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania**, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) art. 5 pkt 11 oraz art. 30b ust. 1-2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.) w zakresie, w jakim przekazują do określenia w aktach niemających charakteru powszechnie obowiązującego zasady i tryb wnoszenia środków odwoławczych, **są niezgodne** z art. 87 ust. 1 Konstytucji oraz **nie są niezgodne** z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 37 ustawy przywołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w postępowaniu w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych, jest **zgodny** z art. 87 ust. 1 Konstytucji;

w pozostałym zakresie podtrzymując wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Analiza formalnoprawna**

1. Artykuł 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej ustawa o TK) nakłada na sąd występujący z pytaniem prawnym obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą zostało przedstawione. Jak wskazywał Trybunał, dopełnienie tego obowiązku nie może się ograniczać do powtórzenia ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga wykazania, że w konkretnej sprawie spełniony został konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04, postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08). W szczególności na sędzię przedstawiającym pytanie prawne ciąży powinność określenia, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją (postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09). W świetle powyższego, Trybunał uznawał, że nie spełnia wymogu wynikającego z art. 32 ust. 3 ustawy o TK uzasadnienie ograniczające się do stwierdzenia, zgodnie z którym „ocena zgodności zakwestionowanego przepisu ze wskazanymi normami konstytucyjnymi jest «niezbędna dla rozstrzygnięcia w przedmiocie odwołania»” (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04). Sąd konstytucyjny podkreślał przy tym, że wymaganie wynikające z art. 32 ust. 3 ustawy o TK ma charakter bezwzględnie wiążący zarówno dla sądu zadającego pytanie prawne, jak i dla Trybunału (postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09).

W uzasadnieniu pytania prawnego z dnia 24 listopada 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej sąd) nie dopełnił w sposób wystarczający obowiązku, o którym mowa w art. 32 ust. 3 ustawy o TK. W tym stanie, zarządzeniem Prezesa TK z dnia 25 lutego 2010 r. (sygn. akt Tp 3/10), pytający sąd został wezwany, pod rygorem zwrotu pytania prawnego, do usunięcia braków formalnych przez wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Wykonując zarządzenie w postanowieniu z dnia 8 marca

2010 r. (sygn. akt \_\_\_\_\_), sąd ograniczył się do stwierdzenia, iż: „Jest oczywiste, że zanegowanie przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań objętych pytaniem będzie również rzutowało bezpośrednio na ocenę legalności podjętych w sprawie rozstrzygnięć”. Na tle przedstawionych wyżej wymagań sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny trudno przyjąć, aby sąd zrealizował obowiązek wynikający z art. 32 ust. 3 ustawy o TK. W szczególności sąd zaniechał wskazania, w jaki sposób jego rozstrzygnięcie uległoby zmianie, gdyby kwestionowały przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją. W następstwie braku spełnienia warunków formalnych określonych w art. 32 ust. 3 ustawy o TK, od których ustawodawca uzależnił dopuszczalność merytorycznego rozstrzygnięcia pytania prawnego, postępowanie powinno zostać **umorzone**.

2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczalność przedstawienia przez sąd pytania prawnego (art. 193 Konstytucji) uzależniona jest od spełnienia trzech przesłanek: podmiotowej, przedmiotowej i funkcjonalnej. O ile kwestia spełnienia przez pytający sąd przesłanki podmiotowej i przedmiotowej nie budzi wątpliwości – postępowanie zostało zainicjowane przez sąd w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji, zaś pytanie prawne zostało oparte na zarzucie niezgodności niektórych postanowień ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm., dalej ustawa) z Konstytucją, to zastrzeżenia mogą się wyłączać na tle przesłanki funkcjonalnej. Przypomnienia wymaga, że przesłanka funkcjonalna, określana również jako wymóg relewantności, nadaje instytucji pytań prawnych charakter kontroli konkretnej – zgodnie z nią rozpoznanie przez Trybunał pytania prawnego jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przed sądem (por. przykładowo postanowienie TK z 13 grudnia 2000 r., sygn. akt P 9/00, wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06).

Trudności przy ocenie spełnienia przesłanki funkcjonalnej wynikają w pierwszym rzędzie ze wskazanego powyżej braku realizacji przez sąd obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 3 ustawy o TK. W tym stanie, obowiązek wykazania, że od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przerzucony został w istocie na Trybunał Konstytucyjny, co należy uznać za

niedopuszczalne. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału, obowiązek wykazania przesłanki funkcjonalnej spoczywa bowiem na sędzie pytającym (por. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; 30 września 2009 r., sygn. akt P 34/07 i wyroki TK z: 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 28 lipca 2009 r., sygn. akt P 65/07).

Wskazany w punkcie poprzedzającym brak spełnienia wymogów formalnych wynikających z art. 32 ust. 3 ustawy o TK staje się szczególnie wyraźny w związku ze sformułowaniem przez sąd zarzutem dotyczącym art. 37 ustawy, przewidującym wyłączenie w postępowaniu w sprawie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.; dalej k.p.a.). Ograniczenie się przed sąd wyłącznie do sformułowania zarzutu, bez odniesienia się do konkretnego postępowania, w związku z którym zostało przedstawione pytanie prawne nie pozwala ocenić, czy i w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie w sytuacji, gdyby Trybunał uznał przepis przewidujący wyłącznie stosowania k.p.a. za niezgodny z Konstytucją.

3. Przywołane przez sąd w charakterze przedmiotu kontroli art. 30a ust. 1 i 2 ustawy dotyczą postępowania w sprawie projektów, które właściwa instytucja zakwalifikowała do dofinansowania. Przepisy te stanowią, że w takim przypadku zawierana jest umowa z beneficjentem, a lista zakwalifikowanych projektów ogłaszana jest na stronie internetowej. Z uwagi na to, iż art. 30a ust. 1 i 2 ustawy przekazują do uregulowania w akcie niemającym charakteru źródła prawa powszechnie obowiązującego („System Realizacji”) szczegółowych zasad zawarcia umowy oraz publikacji wyników postępowania konkursowego w Internecie, pytający sąd powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją również tych przepisów. Jednak art. 30a ust. 1 i 2 ustawy w żadnym zakresie nie znajdowały zastosowania w sprawie stanowiącej przedmiot rozstrzygnięcia przez sąd pytający – wystarczy w tym względzie wskazać, że sprawa zawisła przed sądem dotyczyła projektu niezaklasyfikowanego do dofinansowania.

Niemniej istotne znaczenie odgrywa okoliczność, że – zgodnie z *petitum* – pytanie prawne zostało sformułowane w formie zakresowej; pytający sąd powziął

wątpliwości co do zgodności art. 5 pkt 11, art. 30a ust. 1 i 2 oraz art. 30b ust. 1 i 2 ustawy w zakresie, w jakim wyłączają one stosowanie k.p.a. oraz przekazują sprecyzowanie środków odwoławczych do określenia w drodze aktów niemających charakteru prawa powszechnie obowiązującego. Tymczasem norma zawarta w art. 30a ust. 1 i 2 ustawy ani nie reguluje kwestii wyłączenia stosowania k.p.a., ani też nie odnosi się do środków odwoławczych.

Pytanie prawne stanowi instrument, za pomocą którego sąd inicjuje hierarchiczną kontrolę norm. Kontrola ta ma jednak charakter konkretny. Znajduje to wyraz w wymogu spełnienia przez pytanie prawne – o czym już wspomiano – przesłanki funkcjonalnej; jego przedmiotem może być tylko taki przepis, który ma stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podkreślał, że dopuszczenie do kontroli w trybie pytań przepisów nie mających bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zacierałoby różnicę między instrumentami kontroli abstrakcyjnej i konkretnej (por. np. wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06). W związku z powyższym, jeżeli Trybunał Konstytucyjny stwierdzi, że pytanie prawne nie spełnia przewidzianego w art. 193 Konstytucji wymogu relewantności, jest zobowiązany umorzyć postępowanie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (por. np. postanowienia TK z: 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 21 marca 2005 r., sygn. akt P 11/04; 14 września 2007 r., sygn. akt P 7/05; 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 10/05).

W związku z powyższym, ze względu na brak spełnienia przesłanki funkcjonalnej, rozstrzygnięcie w kwestii zgodności art. 30a ust. 1 i 2 ustawy jest niedopuszczalne, a postępowanie w tym zakresie powinno zostać **umorzone**.

4. Z *petitum* pytania wynika, że w ocenie sądu art. 37 ustawy jest niezgodny ze wszystkimi wskazanymi wzorcami kontroli, tj. z art. 2, art. 7 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu pytania prawnego odnaleźć można, głównie przez odniesienie do argumentacji przedstawionej na tle zgodności art. 5 pkt 11 oraz art. 30b ust. 1-2 ustawy, zarzuty związane z naruszeniem art. 87 ust. 1 Konstytucji (por. pkt III.1 stanowiska). Sąd nie wykazał natomiast w ogóle, czym przejawiać się ma niezgodność art. 37 ustawy z art. 2, art. 7 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji; przy czym odniesienie *per analogiam* zarzutów sformułowanych w stosunku do art. 5 pkt 11

oraz art. 30b ust. 1-2 ustawy nie wchodzi w tym przypadku w rachubę. W tej sytuacji trzeba przyjąć, że sąd nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, nakazującego „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”. W związku z powyższym, w zakresie badania zgodności art. 37 ustawy ze wskazanymi wzorcami kontrolim, postępowanie powinno zostać **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Jednym z wzorców kontroli pytający sąd uczynił zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zasada ta ma charakter klauzuli generalnej o wielopłaszczyznowej treści. Doktryna oraz judykatura wyodrębniły w procesie wykładni art. 2 Konstytucji szereg zasad szczegółowych, do których zalicza się m.in. zasadę legalizmu (por. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 7, s. 3-4; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 32-33).

Pod rządami Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wyrażał stanowisko co do zbędności przywoływania jako wzorca kontroli art. 2 Konstytucji w sytuacji, gdy wyinterpretowane z niego treści zostały *expressis verbis* wyrażone w przepisach szczegółowych ustawy zasadniczej. W tym kontekście Trybunał wskazywał, że: „W razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne. W takich sytuacjach nie ma natomiast potrzeby powoływania – jako podstawy kontroli – zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 konstytucji” (wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97). W rezultacie, w przypadku wskazania jako podstawy kontroli kumulatywnie art. 2 Konstytucji oraz przepisu szczegółowego wyrażającego jedną z zasad składających się na klauzulę demokratycznego państwa prawnego Trybunał przyjmował, że przepis szczegółowy stanowi wystarczającą podstawę do zbadania konstytucyjności zaskarżonych przepisów, pozostawiając ocenę zgodności przepisów z zasadą demokratycznego państwa prawnego bez rozpoznania.

Analogiczna sytuacja zachodzi na tle niniejszego postępowania, w związku z czym za zbędną należy uznać potrzebę odrębnej kontroli zgodności

zakwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji, a postępowanie w tym zakresie powinno zostać **umorzone**. Zasadność takiego rozstrzygnięcia wzmacnia okoliczność, że pytający sąd nie wskazał odrębnej w stosunku do art. 7 Konstytucji (będącego podstawowym wzorcem kontroli jeśli chodzi o zasadę legalizmu) argumentacji, dotyczącej naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego.

6. Z kolei odnosząc się do wątpliwości związanych z naruszeniem zasady legalizmu *per se*, trzeba podnieść, że pytający sąd w istocie sformułował zarzut wadliwego stosowania prawa przez organy władz publicznych. W uzasadnieniu sąd wskazał, że: „W przedmiotowej sprawie organy władzy publicznej [...] działały poza granicami prawa. [...] źródłami prawa, które organy te mogły stosować wobec podmiotów, które nie są im podporządkowane, mogą być jedynie akty normatywne wymienione w art. 87 ust. 1 oraz w art. 91 ust. 3 Konstytucji. Zastosowany jednak został System realizacji, a więc akt niemieszczący się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego” (pytanie prawne, s. 4). W tym kontekście należy dokonać wyraźnego rozróżnienia pomiędzy zarzutem hierarchicznej niezgodności norm (na tle niniejszej sprawy: niedopuszczalność przekazania do regulacji określonych spraw w drodze aktów normatywnych nie mających charakteru powszechnie obowiązującego), a zarzutem bezprawności w działalności organów władz publicznych (organy państwa podejmowały rozstrzygnięcia na podstawie przepisów, które są kwestionowane z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją). Kognicja Trybunału Konstytucyjnego, jako sądu prawa powołanego do orzekania w przedmiocie hierarchicznej kontroli norm, nie obejmuje rozstrzygnięcia co do legalności aktów stosowania prawa, mających charakter konkretno-indywidualny (por. np. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 188, s. 11).

W związku z powyższym należy uznać, że postępowanie w zakresie badania zgodności art. 5 pkt 11 i art. 30b ust. 1-2 ustawy, w zakresie, w jakim przekazują do określenia w aktach nie mających charakteru powszechnie obowiązującego zasad i trybu wnoszenia środków odwoławczych, z art. 7 Konstytucji powinno zostać **umorzone**, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

7. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, w dalszej części przedstawiono analizę merytoryczną w odniesieniu do zarzutów zawartych w pytaniu prawnym.

## **II. Przedmiot kontroli**

Przedmiot pytania prawnego stanowią art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 37 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Celem ustawy jest wyznaczenie ram prawnych prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce przez władze publiczne. Pod pojęciem polityki rozwoju przyjęto rozumieć zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i wykonywanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, przy czym ustawa szczegółowo wskazuje obszary, w których rozwój ten ma być realizowany (np. wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, rozwój zasobów ludzkich, promocja zatrudnienia, ochrona środowiska itd. – por. art. 2 ustawy). Polityka rozwoju jest finansowana ze środków budżetowych oraz – w znaczącym stopniu – ze środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Polityka rozwoju jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju (art. 4 ust. 1 ustawy), która jest formułowana i konkretyzowana w postaci różnego rodzaju aktów władz publicznych (strategia rozwoju kraju, strategie sektorowe, strategia rozwoju województwa, programy operacyjne oraz plany wykonawcze – por. art. 6 ust. 1 ustawy), wydawanych po konsultacji z zainteresowanymi środowiskami i podmiotami.

Prowadzenie polityki rozwoju w znacznym stopniu oparte jest na dofinansowaniu przedsięwzięć organów samorządu terytorialnego oraz podmiotów prywatnych, mających realizować cele nakreślone w poszczególnych strategiach. Kwalifikacja projektów do dofinansowania dokonywana jest w postępowaniu konkursowym, mającym charakter otwarty.

Kwestionowane przez sąd przepisy dotyczą postępowania konkursowego i są związane z następującymi rozwiązaniami prawnymi, przyjętymi w ustawie:

- a) przekazaniem do określenia w drodze aktów niemających charakteru źródeł prawa powszechnie obowiązującego środków odwoławczych przysługujących podmiotom, które wystąpiły o dofinansowanie projektów. Jak wskazuje sąd, ustawa przewiduje uregulowanie tej materii w „Systemie Realizacji”,



wydawanym przez instytucję zarządzającą – zarzut ten sąd odnosi do rozwiązań prawnych przyjętych w art. 5 pkt 11, art. 30a ust. 1 i 2 oraz art. 30b ust. 1 i 2 ustawy;

- b) wyłączeniem stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu konkursowym, co znajduje podstawę w art. 37 ustawy.

Ograniczenie pytania prawnego do wskazanych zagadnień znajduje wyraz w nadaniu mu postaci zakresowej – zgodnie z *petitum*, sąd wystąpił do Trybunału o ocenę konstytucyjności kwestionowanych przepisów w zakresie, w jakim środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcom zostały określone w akcie niemającym charakteru prawa powszechnie obowiązującego, a w postępowaniu konkursowym wyłączone jest stosowanie k.p.a.

### **III. Zasada wyłączności ustawy**

#### **1. Zarzuty sądu**

Główny zarzut sformułowany przez pytający sąd związany jest z przekazaniem przez ustawę do uregulowania w akcie normatywnym nie mającym charakteru źródła prawa powszechnie obowiązującego spraw, które w ocenie sądu wymagają regulacji ustawowej. Zgodnie z kwestionowanymi przez sąd art. 5 pkt 11 i art. 30b ust. 1-2 ustawy, akt normatywny pod nazwą „System Realizacji Programu Operacyjnego «Kapitał ludzki»” (<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>) określa m.in. środki odwoławcze przysługujące w postępowaniu konkursowym podmiotom ubiegającym się o dofinansowanie na podstawie ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych. Sąd podnosi, że rozstrzygnięcia podejmowane przez organy prowadzące postępowania konkursowe mają wpływ na sferę praw i obowiązków podmiotów nieznajdujących się w podległości organizacyjnej wobec tych organów. Oznacza to, że powinny one zostać zawarte w akcie normatywnym mającym charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego. Takiego charakteru, w ocenie sądu, nie można przypisać „Systemowi Realizacji”.

Pytający sąd podniósł ponadto zarzut naruszenia zasady wyłączności ustawy przez regulację zawartą w art. 37 ustawy, przewidującą wyłączenie przepisów k.p.a. w postępowaniu dotyczącym ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na

podstawie ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych. Uzasadniając ten zarzut sąd ograniczył się do wskazania, że: „[...] niezgodność ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest również rezultatem wyłączenia przez art. 37 tej ustawy stosowania ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego [...]. Nastąpiło tu więc wyłączenie stosowania aktu normatywnego będącego źródłem prawa powszechnie obowiązującego na rzecz stosowania aktu, który takim źródłem nie jest. [...] Ustawodawca zaś, wyłączając jego stosowanie do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania ze środków pochodzących z budżetu państwa, z niezrozumiałych względów zamieścił w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – m.in. w zakresie zgodności zagadnień regulowanych przez k.p.a. – odesłanie do aktu, który nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego” (pytanie prawne, s. 3 i 5). Powyższa okoliczność skutkuje, w ocenie sądu, niezgodnością art. 37 ustawy z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

## **2. Wzorzec konstytucyjny**

1. Treścią zasady wyłączności ustawy jest wyznaczenie materii, których regulacja prawna wymaga przepisów rangi ustawowej. Kształt tej zasady jest determinowany, w zasadniczy sposób, przez przepisy Konstytucji normujące system źródeł prawa.

Ustrojodawca ustanowił dualistyczny system źródeł prawa, wprowadzając podział aktów normatywnych stanowionych przez organy władzy publicznej na dwie kategorie. Pierwszą z nich stanowią akty o mocy powszechnie obowiązującej, drugą – akty wewnętrzne. Akty powszechnie obowiązujące mogą regulować sytuację prawną wszelkich podmiotów, zaś akty prawa wewnętrznego – wyłącznie podmiotów znajdujących się w stosunku podległości organizacyjnej wobec podmiotu wydającego dany akt normatywny (art. 93 ust. 1 Konstytucji). Konsekwencją tego zróżnicowania jest to, że sytuacja prawna jednostki (podmiotów konstytucyjnych wolności i praw) może być regulowana wyłącznie przez przepisy o mocy powszechnie obowiązującej (por. m.in. K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, komentarz do art. 87, s. 1-4; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 118-123, a także wyroki TK z: 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98; 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99).

Akty o mocy powszechnie obowiązującej nie tworzą jednolitej kategorii – po pierwsze mają one różną moc prawną, po drugie odmienny pozostaje zakres spraw, które mogą regulować. W tej drugiej kwestii zasadniczy podział opiera się na wyróżnieniu aktów samoistnych oraz aktów wykonawczych. Pierwsza kategoria obejmuje akty stanowione w sposób samodzielny, tzn. do ich wydania nie jest konieczne zamieszczenie upoważnienia w innym akcie. Z kolei akty wykonawcze mogą być wydawane tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie samoistnym i mają służyć jego realizacji, nie mogą natomiast samodzielnie regulować jakichkolwiek materii (por. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 127).

Kształt zasady wyłączności ustawy stanowi wypadkową zasady zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz wyodrębnienia aktów samoistnych i wykonawczych. W myśl pierwszej z zasad, stanowienie norm regulujących sytuację prawną podmiotów nie znajdujących się w podległości organizacyjnej w stosunku do organu wydającego dany akt, może zostać dokonane wyłącznie w aktach powszechnie obowiązujących. Jednocześnie, prawodawca może posłużyć się do normowania tych spraw wyłącznie aktami mającymi charakter samoistny, a więc w praktyce głównie ustawami. W doktrynie wskazuje się, że: „[...] jeżeli dana regulacja ma charakter powszechnie obowiązujący, to automatycznie trzeba ją zaliczyć do zakresu ustawodawstwa. [...] Na tle konstytucji z 1997 roku można więc mówić o zasadzie zupełności koniecznego zakresu ustawy, oznaczającej wymóg oparcia na ustawie każdej regulacji, która przybiera postać przepisów prawa powszechnie obowiązującego” (L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 128-129). Trybunał Konstytucyjny podkreślił zaś, że: „Wyłączność ustawy nabrała zupełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa)” (wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98).

Zakres obowiązywania zasady wyłączności ustawy nie ma charakteru jednolitego i zależy od materii podlegającej normowaniu. Trybunał Konstytucyjny sformułował w tym względzie ogólną zasadę, zgodnie z którą wymagana szczegółowość regulacji ustawowej pozostaje zależna od stopnia powiązania jej z sytuacją prawną jednostki – im bardziej dana regulacja dotyka sfery

konstytucyjnych wolności i praw jednostki, tym w mniejszym stopniu możliwe jest powierzenie jej uregulowania w aktach wykonawczych. Jak wskazywał: „Sfera praw i wolności stanowi materię konstytucyjną, od której przewiduje się odstępstwa na rzecz konstytucyjnie dopuszczalnej ingerencji ustawowej. Nie może jednak być regulowana w aktach podustawowych (rozporządzeniach ministra – U 6/93). Zasada zupełności ustawy nie może tu doznawać wyjątków [...] Trybunał Konstytucyjny uważa, że w tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez konstytucję, unormowanie ustawowe cechować musi zupełność” (wyroki TK z: 11 maja 1999 r., sygn. akt P 9/98; 6 marca 2000 r., sygn. akt P 10/99).

Zasada wyłączności ustawy, rozumiana jako reguła ogólna, nie została wyrażona *expressis verbis* w przepisach ustawy zasadniczej. Jest ona rekonstruowana przede wszystkim w oparciu o przepisy normujące system źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 oraz – w zakresie, w jakim wyznacza podział materii pomiędzy ustawę a akty wykonawcze – art. 92 Konstytucji). Jednocześnie ustrojodawca, w licznych przepisach, wprost wskazuje na konieczność realizacji tej zasady w enumeratywnie wskazanych obszarach – przykładowo forma ustawy jest wymagana dla określenia sposobu realizacji konstytucyjnych wolności i praw (por. np. art. 31 ust. 3 Konstytucji), regulacji dotyczących sfery finansów publicznych (por. art. 216-218 i art. 219 ust. 1-2 Konstytucji) czy też stanów nadzwyczajnych (por. art. 228 ust. 2-4 Konstytucji).

Na marginesie należy również wspomnieć, że w wyroku z 1 grudnia 1998 r. (sygn. akt K 21/98) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że dokonane w art. 87 Konstytucji wyliczenie: „(...) nie ma jednak charakteru wyczerpującego. Wśród wymienionych źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie znalazło się bowiem rozporządzenie z mocą ustawy, które wydaje prezydent w warunkach określonych w art. 234 konstytucji. Nie ma również aktów normatywnych stanowionych przez organizację międzynarodową, o której mowa w art. 91 ust. 3 konstytucji. (...) art. 87 nie ustanowił zamkniętego katalogu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego, choć uzupełnienie tego katalogu możliwe jest tylko na podstawie szczególnych przepisów konstytucyjnych”. Z powyższego wywodu wynika, że ani ust. 1 art. 87, ani cały art. 87 Konstytucji nie są wyłączną i wystarczającą podstawą dla formułowania – skądinąd trafnej – tezy o zamkniętym systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, bowiem wymaga to uwzględnienia także innych

przepisów Konstytucji (podobnie por. też wyrok z 28 czerwca 2000 r.; sygn. akt K 25/99).

2. Zgodnie z art. 87 zd. 2 Konstytucji, określenie trybu zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji objęte jest zasadą wyłączności ustawy.

Z *petitum* pytania prawnego nie wynika, aby pytający sąd wiązał niekonstytucyjność art. 5 pkt 11 i art. 30b ust. 1-2 ustawy z faktem naruszenia zasady wyłączności ustawy w zakresie określenia zasad i trybu zaskarżania decyzji, ustanowionej w art. 78 zd. 2 Konstytucji. Argumentacja, którą posłużył się sąd w uzasadnieniu oraz sposób sformułowania *petitum* pozwalają jednakże przyjąć, w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, że adekwatnym wzorcem kontroli na tle przedmiotowej sprawy jest również art. 78 zd. 2 Konstytucji. W przypadku bowiem przepisów określających zasady i tryb zaskarżania decyzji wydanej w pierwszej instancji konieczność uregulowania tej materii w aktach prawa powszechnie obowiązującego nie wynika wyłącznie z art. 87 Konstytucji (przepis ogólny), ale w pierwszym rzędzie z art. 78 zd. 2 Konstytucji, który jest przepisem szczególnym i stawia ustawodawcy wyższe wymagania. W świetle powyższego sformułowany przez pytający sąd zarzut wymaga rozpatrzenia w świetle zgodności z art. 87 ust. 1 Konstytucji, ale przy uwzględnieniu kontekstu normatywnego art. 78 zd. 2 Konstytucji, który powinien być w tym wypadku traktowany jako podstawa kontroli o charakterze dopełniającym.

### **3. Analiza zgodności**

1. Zgodnie z wyraźnym założeniem prawodawcy, wprowadzone ustawą zasady prowadzenia polityki rozwoju znajdują zastosowanie zarówno w przypadku przedsięwzięć realizowanych przy finansowaniu pochodzącym wyłącznie z budżetu państwa, jak i współfinansowanych ze środków zagranicznych (w praktyce – środków pochodzących z Unii Europejskiej). W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że ogólne zasady przyznawania środków finansowych w ramach poszczególnych funduszy UE stanowią przedmiot regulacji prawa wspólnotowego (por. rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające

rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz. Urz. WE L Nr 269 z 31 lipca 2006 r.; rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania 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 Rozwoju Regionalnego, Dz. Urz. L WE Nr 371 z 27 grudnia 2006 r.; rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, Dz. Urz. WE L Nr 210 z 31 lipca 2006 r.). Wskazane akty, w świetle art. 91 ust. 3 Konstytucji, mają charakter źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ich przepisy mają przy tym pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. W konsekwencji przyjęte w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju regulacje powinny pozostawać w zgodzie z prawem unijnym. Dążąc do pełnej harmonizacji polskiego prawa z prawem unijnym ustawą z dnia z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. z 2008 r. Nr 216, poz. 1370) wprowadzono zmiany m.in. w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w wyniku których nadano nowe brzmienie art. 5 pkt 11 oraz dodano art. 30a-30b, regulując ramowo tryb postępowania konkursowego.

Trzeba jednakże podkreślić, że wymienione akty prawa europejskiego nie zawierają postanowień dotyczących przebiegu procedury konkursowej i uprawnień odwoławczych przysługujących wnioskodawcom od rozstrzygnięć podejmowanych w tej procedurze. Przepisy rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 ograniczają się do nałożenia na instytucję zarządzającą realizacją programu unijnego w państwie członkowskim określonych obowiązków informacyjnych (por. art. 5 ust. 2 rozporządzenia: „Instytucja zarządzająca dostarcza potencjalnym beneficjentom jasnych i szczegółowych informacji dotyczących przynajmniej: a) warunków kwalifikowalności do otrzymania dofinansowania w ramach programu operacyjnego; b) procedur rozpatrywania wniosków o dofinansowanie oraz czasu trwania poszczególnych procedur; c) kryteriów wyboru operacji do dofinansowania”). Cytowany przepis wyraźnie wskazuje zatem, że określenie kryteriów wyboru projektów, jak i samej procedury rozpatrywania wniosków, przyznane zostały poszczególnym krajowym instytucjom zarządzającym i nie stanowi to przedmiotu

regulacji na poziomie prawa europejskiego. W tej sytuacji przebieg procedury konkursowej, a także uprawnienia odwoławcze przysługujące w tym zakresie wnioskodawcom muszą stanowić przedmiot regulacji zgodnie z zasadami obowiązującymi w prawie krajowym.

2. Do rozstrzygnięcia wątpliwości prawnej przedstawionej przez pytający sąd kluczowe znaczenie ma sformułowana na gruncie przyjętego w Konstytucji systemu źródeł prawa zasada, zgodnie z którą: „Sytuacja prawna obywatela (oraz wszelkich podmiotów pozostających poza «władzą organizacyjną» organu wydającego akt normatywny) może być regulowana tylko w drodze aktów prawa powszechnie obowiązującego, wymienionych w art. 87 konstytucji” (wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98).

Nie może budzić wątpliwości, że „System Realizacji” nie jest aktem o mocy powszechnie obowiązującej w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji. Pomijając akty wydawane przez organizację międzynarodową w trybie art. 91 ust. 3 Konstytucji, ustrojodawca dokonał enumeratywnego wyliczenia organów wyposażonych w uprawnienie do stanowienia tego typu aktów oraz form, w jakich może to nastąpić. „System Realizacji” nie zalicza się do żadnej z tych form. Niemożność zaklasyfikowania „Systemu Realizacji” do kategorii aktów prawa powszechnie obowiązującego pozwala natomiast uznać go za akt odpowiadający charakterystyce aktów prawa wewnętrznego.

3. W myśl art. 5 pkt 11 i art. 30b ust. 1-2 ustawy, „System Realizacji” określa (m.in.) środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy w trakcie naboru projektów.

Regulacja tej materii ma charakter powszechnie obowiązujący. Kształtuje ona bowiem bezpośrednio sytuację prawną jednostki w zakresie możliwości korzystania przez nią z konstytucyjnego prawa do odwoływania się od rozstrzygnięć, które zostały wydane w stosunku do niej w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji). Wnioskodawcy biorący udział w procedurze konkursowej określonej w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie są podmiotami znajdującymi się w podległości organizacyjnej w stosunku do organu wydającego „System Realizacji”, co ewentualnie mogłoby zostać uznane za dopuszczające unormowanie tego zagadnienia w akcie prawa wewnętrznego. W świetle powyższego, uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy nie powinno było nastąpić

w „Systemie Realizacji”, jako że w tym zakresie Konstytucja wymaga aktu prawa powszechnie obowiązującego.

Trzeba ponadto zwrócić uwagę, że znaczna część regulacji zawartych w „Systemie Realizacji”, które dotyczą procedury konkursowej, nie tyle uszczegóławia rozwiązania przyjęte w tym zakresie w ustawie, ale ma charakter w pełni samoistny. I tak, w „Systemie Realizacji” dokonano klasyfikacji kryteriów wyboru projektów („System Realizacji”, pkt I.5, s. 11-13), oraz szczegółowo unormowano procedurę konkursową. W tej ostatniej kwestii przedmiotem wyczerpującej regulacji uczyniono takie zagadnienia, jak: ogłoszenie konkursu (pkt 6.1, s. 13-15), złożenie wniosku (pkt 6.2, s. 15), ocena formalna (pkt 6.3, s. 15-16), ocena merytoryczna – zasady ogólne (pkt 6.4, s. 16-17), zasady powoływania asesorów i ekspertów oraz wykonywania przez nich swych obowiązków (pkt 6.5, s. 17-20), ocena merytoryczna – procedura (pkt 6.6, s. 20-21), lista rankingowa wniosków (pkt 6.7, s. 21-22), negocjacje (pkt 6.8, s. 22), podpisanie umowy o dofinansowanie projektu (pkt 6.9, s. 22-23), ogłoszenie ostatecznej listy projektów (pkt 6.10, s. 23), procedura odwoławcza (pkt 6.11, s. 23-27). W sytuacji, w której w ustawie nie zostały zawarte żadne regulacje związane z przebiegiem procedury konkursowej trudno uznać, że postanowienia „Systemu Realizacji” mają wyłącznie uszczegóławiający – nie zaś samoistny – charakter względem przepisów ustawy. Jest to widoczne zwłaszcza na tle obszernego unormowania procedury odwoławczej (łącznie 5 stron), przy czym w „Strategii” dodatkowo zastrzeżono, że: „W zakresie nieuregulowanym w niniejszym dokumencie mają zastosowanie «Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych», wydane przez Ministra Rozwoju Regionalnego” (pkt 6.11, s. 27).

4. Jak wskazano powyżej, uprawnienie do wnoszenia odwołań od rozstrzygnięć wydawanych przez organy władz publicznych stanowi prawo podmiotowe jednostki, statutowane w art. 78 Konstytucji. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 78 Konstytucji, prawo do odwołania obejmuje wyłącznie akty prawne podejmowane w formie decyzji administracyjnej. W rezultacie należałoby uznać, że cytowany przepis Konstytucji nie znajduje zastosowania do aktów (rozstrzygnięć) wydawanych na podstawie przepisów „Systemu Realizacji”, bowiem ustawodawca nie nadał im formy decyzji administracyjnej. Wskazana interpretacja nie zasługuje jednak na uwzględnienie. Mając na względzie charakter art. 78 Konstytucji jako



jednego z przepisów ustanawiających instrumenty ochrony konstytucyjnych wolności i praw trzeba przyjąć, że ustrojodawca nadał pojęciu decyzji w art. 78 Konstytucji rozumienie, co najmniej w części, autonomiczne względem przyjętego w prawie administracyjnym. W konsekwencji nie może być one ograniczone wyłącznie do aktów prawnych, które zostały wydane w formie decyzji administracyjnej. Uznać zatem należy, że prawem podmiotowym wynikającym z art. 78 Konstytucji objęte są wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia podejmowane przez władze publiczne w stosunku do jednostek organizacyjnie im niepodlegających, jednostronnie i władczo kształtujące status prawny tych podmiotów w sferze materialnoprawnej bądź proceduralnej. Do tej grupy zaliczają się zarówno decyzje administracyjne, jak i inne rozstrzygnięcia, którym prawodawca nie nadaje takiej formy. Przedstawione stanowisko znajduje oparcie w piśmiennictwie, w którym wskazuje się, że: „Zakres przedmiotowy art. 78 obejmuje [...] wszelkie rozstrzygnięcia indywidualne, kształtujące lub określające prawa, obowiązki i status prawny stron postępowania. Szczegółowa nazwa rozstrzygnięcia nie stanowi kryterium poddania go prawu zaskarżenia” (A. Błaś [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 140; L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 78, s. 6). W konsekwencji: „[...] prawo do zaskarzania odnosi się do rozstrzygnięć wydawanych we wszelkiego typu postępowaniach, chyba że zostanie ono wyłączone” (L. Garlicki, *ibidem*, komentarz do art. 78, s. 6).

5. Jak wskazano, ustrojodawca uznał zasady i tryb zaskarzania decyzji wydanych w pierwszej instancji za materię, których regulacja może nastąpić wyłącznie na poziomie ustawowym (art. 78 zd. 2 Konstytucji).

Z art. 78 zd. 2 Konstytucji należy wyprowadzić dwojakiego rodzaju konsekwencje. Po pierwsze, przepis ten wprowadza zasadę bezwzględnej wyłączności ustawy w zakresie uregulowania zasad i trybu zaskarzania decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wprowadzie, na gruncie przyjętego w Konstytucji systemu źródeł prawa, materia ta i tak wymagałaby unormowania na poziomie prawa powszechnie obowiązującego. Jednakże, ustanowienie wyłączności ustawy skutkuje koniecznością zawarcia, co do zasady, całości regulacji dotyczącej zasad i trybu zaskarzania na poziomie ustawowym i wyklucza możliwość uzupełniającej regulacji

w drodze aktów wykonawczych. Na tę okoliczność zwraca się uwagę w literaturze, podnosząc, że: „Jest to powtórzenie wymogu zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji [...]. Wynika z niego konieczność uregulowania całokształtu problematyki trybu i zakresu zaskarżania na poziomie ustawy” (L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 78, s. 11-12). Po drugie, wskazanie w przepisie konstytucyjnym, że zasady i tryb zaskarżania określa ustawa nakazuje przyjąć, że w tym przypadku chodzi o taką wolność bądź prawo przysługujące jednostce, które nie ma charakteru samowykonalnego (do ich realizacji nie wystarczają same normy konstytucyjne) i ich urzeczywistnienie wymaga pozytywnego uregulowania w aktach normatywnych (o mocy ustawy).

W świetle art. 78 zd. 2 Konstytucji nie może budzić wątpliwości, że uregulowanie zasad i trybu rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu konkursowym musi zostać określone w przepisach ustawowych, niedopuszczalne jest natomiast przekazanie tej materii do normowania w aktach nie mających charakteru źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Z tego punktu widzenia, przekazanie unormowania środków odwoławczych w „Systemie Realizacji” należy uznać za niedopuszczalne.

6. Wątpliwości co do koniecznego zakresu regulacji ustawowej w odniesieniu do środków odwoławczych przysługujących podmiotom ubiegającym się o udzielenie dofinansowania na podstawie ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych podnoszone są również w literaturze. Wskazuje się, że: „[...] regulacja dotycząca zaskarżania wyniku oceny projektu zawarta jest w pewnej – niewielkiej części w ustawie, zaś w zasadniczej części – w poszczególnych programach operacyjnych. [...] program nie jest aktem powszechnie obowiązującym w rozumieniu art. 87 Konstytucji. Powstaje zatem pytanie o zgodność takiego rozwiązania z art. 78 Konstytucji, który zawiera zasadę posiadania przez każdą ze stron prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. [...] Reasumując, regulacja prawna art. 5 pkt 11 ustawy, zgodnie z którą system realizacji określa również środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy w trakcie naboru projektów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 3, jest niezgodna z art. 87, art. 93 ust. 2 i art. 78 Konstytucji” (M. Szubiakowski, *Postępowanie w sprawie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju oraz sądowa*

*kontrola w tych sprawach*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 4, s. 32-33).

7. Mając na względzie powyższe, należy uznać, że art. 5 pkt 11 oraz art. 30b ust. 1-2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie, w jakim przekazują do określenia w aktach niemających charakteru powszechnie obowiązującego zasady i tryb wnoszenia środków odwoławczych, są niezgodne z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

8. W dalszej kolejności rozpatrzenia wymaga zarzut dotyczący art. 37 ustawy.

Wprowadzone przez ten przepis wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych należy uznać za konsekwencję regulacji przewidującej przekazanie unormowanie procedury konkursowej do aktów prawnych wydawanych przez podmioty zarządzające realizacją poszczególnych programów i strategii rozwoju. W myśl art. 5 pkt 11 ustawy, „System Realizacji” określa m.in. zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów. Tak zakreślony przedmiot regulacji zawartej w „Systemie Realizacji” nakazuje przyjąć, że m.in. normuje on (powinien normować) tryb postępowania w sprawach rozpatrzenia wniosków o udzielenie dofinansowania.

9. Realizacja strategii rozwoju w znaczącej mierze następuje przez dofinansowanie projektów wyłonionych w trybie konkursu (por. art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy), przy czym wnioski o dofinansowanie mogą być zgłaszane tak przez podmioty o charakterze publicznoprawnym, jak i prywatnoprawnym. W obu przypadkach chodzi, co do zasady, o podmioty niezajdujące się w sferze organizacyjnej podległości w stosunku do podmiotu zarządzającego, decydującego o przyznaniu dofinansowania. Wprawdzie, zgodnie z literalnym brzmieniem art. 5 pkt 11 ustawy, przedmiotem regulacji w „Systemie Realizacji” są zasady i procedury, obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów, co wskazywałyby, że znajdują one zastosowanie wyłącznie w stosunku do jednostek organizacyjnie podległych, nie zaś wobec podmiotów uczestniczących w procedurze konkursowej, ubiegających się o dofinansowanie. W rzeczywistości jednak regulacje

te oddziałują bezpośrednio również na tę ostatnią grupę podmiotów, skoro w oparciu o nie przeprowadzana jest procedura konkursowa.

10. Zarówno sposób sformułowania *petitum* pytania prawnego, jak i podniesione w nim zarzuty zdają się wskazywać, że zdaniem pytającego sądu istnieje konstytucyjny nakaz, aby postępowanie w sprawie udzielenia dofinansowania toczyło się w oparciu o przepisy k.p.a. Sąd nie przedstawił jednak dostatecznego uzasadnienia na poparcie tej tezy.

W tym kontekście trzeba wskazać, że brak jest przesłanek pozwalających uznać, iż postępowanie w sprawie udzielenia dofinansowania musi zostać oparte na przepisach k.p.a. W pełni należy dopuścić możliwość wyłączenia stosowania kodeksu i uregulowania tych zagadnień w sposób odrębny w przepisach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, bądź też przez odesłanie do innej ustawy, pod warunkiem jednak, że takie regulacje będą spełniały konieczne standardy konstytucyjne. W odniesieniu do postępowania konkursowego, o którym mowa w ustawie, można zresztą przedstawić szereg argumentów, które wskazywałyby na celowość wyłączenia stosowania k.p.a. Postępowanie to wyróżnia się licznymi odmiennościami. W aspekcie materialnym wyraża się to m.in. w tym, że przedmiotem tej procedury jest bezzwrotne przyznanie przez władze publiczne środków finansowych na realizację określonych działań, wspieranych (wspomaganych) przez państwo. Dofinansowanie to następuje w stosunku do wniosków wyłonionych w konkursie w oparciu o wcześniej sprecyzowane kryteria. Podmiot zarządzający projektem i beneficjent zawierają stosowną umowę cywilnoprawną, w której beneficjent zobowiązuje się zrealizować określony projekt, zaś podmiot zarządzający – udzielić wsparcia finansowego. W aspekcie proceduralnym odmienny pozostaje tryb załatwiania wniosków (w tym metodologia kwalifikacji wniosków do finansowania) w porównaniu z typowym postępowaniem administracyjnym. Istotną rolę odgrywają też względy funkcjonalne, nakazujące nadać temu postępowaniu elastyczny i przyspieszony charakter. Taką interpretację przyjął także ustawodawca; przyjęte przez niego rozwiązanie dotyczące wyłączenia stosowania przepisów k.p.a. miało odzwierciedlać dominujący w orzecznictwie sądowym pogląd o charakterze rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu konkursowym (por. uzasadnienie do projektu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, druk sejmowy nr 963/V. kad, s. 12 oraz cytowane tam orzecznictwo). Wskazane odmienności nie

mogą jednak prowadzić do konkluzji, że zastosowanie przepisów k.p.a. należy z góry uznać za nieprzydatne czy wręcz niedopuszczalne w odniesieniu do procedur przyznawania dofinansowania ze środków publicznych – wystarczy wskazać, że regulując tryb postępowania konkursowego w sprawach finansowania badań naukowych, ustawodawca wyraźnie odsyła do postępowania uregulowanego w k.p.a. (por. art. 9 i n. ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki, t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049).

Wybór trybu postępowania obowiązującego przy rozpatrywaniu danego rodzaju spraw (stosowanie przepisów k.p.a albo wprowadzenie odrębnych regulacji ustawowych) nie leży jednak tylko w gestii ustawodawcy. Jeżeli określona sprawa z zakresu administracji publicznej jest rozstrzygana przez organy władzy publicznej w formie decyzji administracyjnych, wówczas konieczne jest zastosowanie procedury administracyjnoprawnej (por. art. 1 pkt 1-2 k.p.a., jak również wyrok TK z 15 grudnia 1999 r., sygn. akt P 6/99). Ewentualne wprowadzenie wyjątków w tej materii wymaga regulacji na poziomie k.p.a. (por. art. 3 §1-3 k.p.a.) i musi znajdować właściwe uzasadnienie. Rozstrzygnięcia wydawane w postępowaniu konkursowym regulowanym ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie przybierają jednak formy decyzji administracyjnych. W związku z powyższym trzeba stwierdzić, że wbrew stanowisku które wydaje się zajmować występujący z pytaniem sąd z przepisów Konstytucji nie wynika nakaz, aby przepisy k.p.a. stanowiły jedyny dopuszczalny sposób unormowania postępowania konkursowego. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że ustawodawca w niektórych wypadkach przewiduje wyłączenie stosowania przepisów kodeksu, mimo że w danej sprawie ma miejsce władcze rozstrzygnięcie organów władzy publicznej o sytuacji prawnej jednostki, a od tegoż rozstrzygnięcia jednostce przyznana została możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego (por. np. art. 12 ust. 5 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67 ze zm.). Dopuszczalność odmiennego uregulowania w drodze ustawowej takiego postępowania potwierdził Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok w sprawie o sygn. akt P 6/99).

W związku z powyższym należy uznać, że art. 37 ustawy w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie k.p.a. w postępowaniu w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych, **jest zgodny** z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

11. Odrębnym zagadnieniem jest to, czy ustawodawca może przekazać do unormowania w aktach niemających charakteru źródeł prawa powszechnie obowiązującego zasad i trybu postępowania konkursowego. Takie rozwiązanie zostało przyjęte w art. 5 pkt 11 i art. 30b ust. 1-2 ustawy.

Wskazywano wyżej, że w świetle przyjętego przez ustrojodawcę systemu źródeł prawa regulacja materii, które oddziałują na podmioty nieznajdujące się w stosunku zależności organizacyjnej wobec organu wydającego dany akt wymaga ujęcia w formie aktów prawa powszechnie obowiązującego. Tryb postępowania konkursowego uregulowany w „Systemie Realizacji” niewątpliwie oddziałuje bezpośrednio na możliwość realizacji przez jednostkę przysługujących jej wolności i praw, to zaś może budzić wątpliwości w kontekście konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Zgodnie z *petitum*, wątpliwości sądu wywołał jednak nie sam fakt przekazania tej regulacji do aktu niemającego charakteru powszechnie obowiązującego, ale (jedynie) wyłączenie w tym zakresie stosowania przepisów k.p.a. W związku z powyższym, mimo ewentualnych wątpliwości konstytucyjnoprawnych, kwestia dopuszczalności uregulowania tych spraw w „Systemie Realizacji” nie może podlegać rozstrzygnięciu w niniejszym postępowaniu, z uwagi na zasadę związania Trybunału granicami pytania prawnego (art. 66 ustawy o TK).

#### **IV. Zasada równości**

##### **1. Zarzuty sądu**

W dalszej kolejności pytający sąd podniósł zarzut niezgodności art. 5 pkt 11 i art. 30b ust. 1-2 ustawy z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jego zdaniem, podejmowane w postępowaniu konkursowym rozstrzygnięcia miały bezpośredni wpływ na sferę praw i obowiązków podmiotów, które wystąpiły z wnioskiem o dofinansowanie. Naruszenie konstytucyjnej zasady równości sąd dostrzegł w przekazaniu do uregulowania w akcie prawnym normującym procedurę konkursową kryteriów, które skutkują ograniczeniem grona podmiotów uprawnionych do otrzymania dofinansowania. Jak wskazał, kryteria te, stanowiące podstawę wyłaniania podmiotów otrzymujących dofinansowanie, nie zostały określone na

poziomie ustawowym, zaś wszelkie ograniczenia konstytucyjnej zasady równości wymagają regulacji ustawowej (pytanie prawne, s. 4).

Pytający sąd nie wskazał na czym opiera zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności).

## **2. Wzorzec konstytucyjny**

Z zasady równości (art. 32 Konstytucji) wynika obowiązek zachowania równości wobec prawa wszystkich podmiotów konstytucyjnych wolności i praw (art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji), równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zd. 2 Konstytucji), jak również zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji). Nakaz równości oznacza, że w danej sferze, ze względu na występujące między podmiotami konstytucyjnych wolności i praw podobieństwo, wyrażające się w istnieniu wspólnej cechy istotnej (relewantnej), podmioty te muszą być traktowane w jednakowy sposób.

Zasada równości ma ugruntowaną treść w orzecznictwie sądu konstytucyjnego. Jak wskazywał Trybunał: „Z konstytucyjnej zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania przez władze publiczne podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jeżeli ustawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie nie oznacza jeszcze naruszenia zasady równości, ale tylko jeżeli: 1) kryterium różnicowania ma charakter relewantny, a więc pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 4 marca 2008 r., sygn. akt SK 3/07).

### 3. Analiza zgodności

Niezgodność art. 5 pkt 11 i art. 30b ust. 1-2 ustawy z konstytucyjną zasadą równości pytający sąd upatruje w tym, że akt prawny normujący procedurę wyłaniania projektów dofinansowywanych w ramach programu operacyjnego określa jednocześnie kryteria, na podstawie których następuje kwalifikacja projektów do dofinansowania. W następstwie tego dochodzić ma, w ocenie sądu, do bezprawnego ograniczenia grona podmiotów uprawnionych do otrzymania dofinansowania.

Pytający sąd nie wskazał, który z przepisów ustawy zawiera normy, do których odnosi się ten zarzut. Analiza wskazanych w *petitum* pytania prawnego przepisów dowodzi, że kwestii tej nie reguluje żaden z nich. Jest ona natomiast regulowana w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy („Do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności: [...] przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów”). Jednocześnie art. 26 ust. 1 odmiennie reguluje kompetencję wyrażającą się w przygotowaniu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów (pkt 3) oraz kompetencję do określenia systemu realizacji programu operacyjnego (pkt 8). W tej sytuacji trudno przyjąć, że określenie tych kryteriów następuje w drodze „Systemu Realizacji” (brak tzw. *novum* normatywnego). Nawet jeżeli zostały one zawarte (powtórzone) w „Systemie Realizacji”, to należy temu przypisać przede wszystkim walor informacyjny (określenie kryteriów w tym samym akcie, który reguluje procedurę konkursową). Kryteria te zostały natomiast pierwotnie ustanowione w odmiennym trybie.

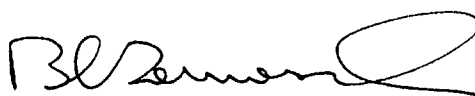
Argumentacja, którą posłużył się pytający sąd w kontekście naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, stanowi w istocie powtórzenie uzasadnienia przywołanego na okoliczność naruszenia zasady wyłączności ustawy („W przedmiotowej sprawie zawarcie w Systemie realizacji Programu Operacyjnego «Kapitał Ludzki» kryteriów ograniczających grono podmiotów uprawnionych do otrzymania dofinansowania może być oceniane jako ograniczenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Kryteria, w oparciu, o które wyłaniano podmioty mogące otrzymać dofinansowanie, nie zostały bowiem określone w ustawie” – pytanie prawne, s. 4). Sąd nie wskazał innych okoliczności mających prowadzić do naruszenia zasady równości, które nie wynikałyby z naruszenia zasady wyłączności ustawy. Na tle powyższego wzorzec zawarty w art. 32 ust. 1 Konstytucji musi być uznany za nieadekwatny.



Pomijając brak stosownego uzasadnienia pytania prawnego, należy ponadto zwrócić uwagę, że kwestionowane przepisy nie prowadzą do zróżnicowania sytuacji prawnej dwóch (lub większej liczby) grup podmiotów odznaczających się wspólną cechą relewantną. Projekty podejmowane w ramach programów operacyjnych mają charakter celowy – ich wykonywanie ma umożliwić lub polepszać realizację celów o charakterze publicznym. W rezultacie instytucja zarządzająca programem została wyposażona w uprawnienia do wyznaczania kryteriów, na podstawie których następować będzie wyłonienie programów przeznaczonych do dofinansowania (por. art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy – instytucja zarządzająca wyznacza priorytety danego projektu oraz pkt 6 – instytucja zarządzająca określa kryteria kwalifikacji wydatków objętych dofinansowaniem w ramach programu operacyjnego). Ustanowione przez instytucję zarządzającą kryteria odnoszą się do wszystkich podmiotów występujących o dofinansowanie projektu. Nie występuje w tym zakresie żadne zróżnicowanie, co czyni zarzut nierównego traktowania bezzasadnym.

W konsekwencji należy przyjąć, że art. 5 pkt 11 oraz art. 30b ust. 1-2 ustawy w zakresie, w jakim przekazują do określenia w aktach nie mających charakteru powszechnie obowiązującego zasad i trybu wnoszenia środków odwoławczych, **nie są niezgodne** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Bronisław Komorowski