

Sygn. akt

POSTANOWIENIE

Dnia 24 listopada 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA - Andrzej Kania
Sędzia WSA - Piotr Kraczowski
Sędzia NSA - Piotr Piszczek (spr.)

Protokolant - Marcin Waclawek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **24 listopada 2009 r.**

sprawy ze skargi I **S** **P** **M** **i W**

Sp. z o.o. w W

na rozstrzygnięcie zawarte w piśmie **Ministra Rozwoju Regionalnego**
z dnia **października 2009 r.** **nr**

w przedmiocie **oceny wniosku o dofinansowanie realizacji projektu**

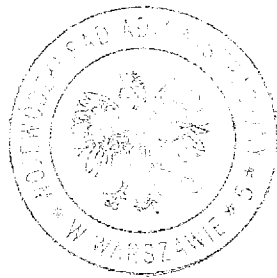
postanawia:

1. Na podstawie art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 102, poz. 643 z późn. zm.) oraz art. 193 Konstytucji RP przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne – czy art. 5 pkt 11, art. 30a ust. 1 i 2, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 37 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r., nr 84, poz. 712) w zakresie w jakim wyłącza w tym postępowaniu przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) i zezwala – w ramach systemu realizacji programu operacyjnego – na kreowanie systemu środków odwoławczych



przysługujących wnioskodawcy w trakcie naboru projektów, które pozostają poza konstytucyjnym systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 w zw. z art. 32 ust. 1 oraz art. 87 Konstytucji?

2. Zawiesić postępowanie sądowe.



nie oryginał e-wersji w postaci

Za zgodność z oryginałem

Wojciech Wójcik

starszy referent

UZASADNIENIE

W dniu .X.2009 r. (data wpływu do Sądu – 26.X.2009 r.) I S
P M i W Sp. z o.o. w W: wniósł skargę na
rozstrzygnięcie Ministra Rozwoju Regionalnego w przedmiocie wniosku o ponowne
rozpatrzenie sprawy o sygn. , zawarte w piśmie z dnia
.X.2009 r. Za podstawę wniesionego środka zaskarżenia uznano treść art. 30c ust. 1 i
2 oraz art. 30e ustawy z dnia 6.XII.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju
(Dz. U. z 2009 r. nr 84, poz. 712), zwanej dalej „ustawą”, a także art. 3 § 3 ustawy z
dnia 30.VIII.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr
157, poz. 1270 z późn. zm.), cyt. dalej jako „p.p.s.a.”. Wskazując na treść art. 30c ust. 3
pkt 1 ustawy oraz art. 200 p.p.s.a. zarzucono przeprowadzenie oceny projektu w
sposób naruszający prawo, tj. art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 w zw. z art. 32 ust. 1, art. 87
ust. 1 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej
„Konstytucją” i zażądano:

- a) uchylecia zaskarżonego rozstrzygnięcia w całości;
- b) zasądzenia na rzecz strony skarżącej zwrotu kosztów postępowania sądowego.

W uzasadnieniu skargi zwrócono uwagę, iż w dniu VII 2009 r. Polska Agencja
Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) dokonała niekorzystnego rozstrzygnięcia w
przedmiocie przyznania dofinansowania projektu „

”.
Dofinansowanie projektu miało odbyć się w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał
ludzki”. Działająca w ramach PARP Komisja Oceny Projektów uzasadniała swoje
rozstrzygnięcie brakiem wskazań, w jaki sposób miałyby być badane osiągnięcie
rezultatów przewidzianych w projekcie. Skarżącemu zarzucono również brak
odpowiedniego zaplecza technicznego, brak określenia sposobu podejmowania decyzji
w ramach realizacji projektu oraz podanie zbyt wygórowanej kwoty wydatków
niezbędnych dla realizacji projektu. Zgodnie z przepisami zawartymi w Systemie
Realizacji Programu Operacyjnego „Kapitał ludzki” skarżący złożył pisemny protest do
PARP, będącej instytucją wdrażającą w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia
polityki rozwoju, zarzucając nierzetelność dokonanej oceny. Protest został rozpatrzony
negatywnie. W związku z tym skarżący wystąpił do Ministra Rozwoju Regionalnego,
będącego Instytucją Zarządzającą Programem Operacyjnym „Kapitał ludzki”, z
wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, który został również rozpatrzony
negatywnie.

Sygn. akt

Rezultatem tych rozstrzygnięć było pozbawienie skarżącego prawa do dofinansowania, a w konsekwencji – możliwości realizacji projektu. Podstawą merytoryczną oraz proceduralną rozstrzygnięcia był System Realizacji Programu Operacyjnego „Kapitał ludzki”, do którego odsyłają przepisy art. 30a ust. 1 i 2 oraz art. 30b ust. 1 i 2 ustawy. Art. 30a ust. 1 tego aktu normatywnego stanowi, że umowa o dofinansowanie projektu jest zawierana zgodnie z systemem realizacji programu operacyjnego, w odniesieniu do projektu:

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

Zgodnie z art. 30a ust. 2 ustawy instytucja zarządzająca, pośrednicząca lub instytucja wdrażająca, zgodnie z systemem realizacji projektu operacyjnego, ogłasza na swojej stronie internetowej listę projektów wyłanianych w drodze konkursu, które zostały zakwalifikowane do dofinansowania.

Środki odwoławcze od rozstrzygnięć poszczególnych instytucji, zgodnie z art. 30b ust. 1 ustawy, muszą być przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego. W myśl art. 30b ust. 2 ustawy, system realizacji musi przyznawać, co najmniej jeden środek odwoławczy od rozstrzygnięcia.

System realizacji programu operacyjnego został zdefiniowany w art. 5 pkt 11 ustawy jako zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji. System realizacji określa również środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy w trakcie naboru projektów wyłanianych w drodze konkursu.

Nadmienić trzeba, że w ustawie brak jest jakichkolwiek uregulowań w tym zakresie, albowiem przepisy określają jedynie sposób ogłoszenia konkursu, w drodze którego mają zostać wyłonione projekty do uzyskania dofinansowania w ramach programów operacyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przepisy art. 5 pkt 11, art. 30a ust. 1 i 2 oraz art. 30b ust. 1 i 2 ustawy budzą wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z regulacjami znajdującymi się w Rozdziale III Konstytucji, katalog aktów normatywnych powszechnie obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Sygn. akt

ma charakter zamknięty. Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajduje się w art. 87 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji. Do źródeł prawa powszechnie obowiązującego należą więc: Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Źródłem prawa powszechnie obowiązującego jest również prawo stanowione przez organizację międzynarodową, jeżeli wynika to z zawartej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej konstytuującej tę organizację. Jedynie wyżej wymienione akty mają walor aktu normatywnego, tzn. mogą być skierowane do adresata niebędącego jednostką podległą wobec organów je wydających. Przepis prawa powszechnie obowiązującego, odnoszący się do praw i obowiązków adresata, nie może mieć jedynie charakteru blankietowego. Powyższa teza ma jednoznaczne potwierdzenie w orzecznictwie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r. (sygn. P 21/02) dotyczącym zasad naboru na aplikację adwokacką stwierdził, że „powierzenie – w drodze ustawy zwykłej – samorządowi adwokatów czy radców prawnych prowadzenia aplikacji (...) nie jest równoznaczne z upoważnieniem korporacji do samoistnego czy też uregulowanego w ustawie jedynie blankietowo (...) zasad naboru na aplikację”. Podobnie na ten temat wyraził się WSA w Warszawie w wyroku z dnia 6 września 2005 r. (VI SA/Wa 630/05) uznając, że „Kryteria oceny kandydatów, poprzez przeprowadzenie konkursu, powinny być określone w aktach prawa powszechnie obowiązującego, albowiem tylko te akty prawa mogą stanowić podstawę dla sądowej kontroli legalności decyzji indywidualnych.” W niniejszej sprawie występuje analogiczna nieprawidłowość.

Należy również zwrócić uwagę na to, 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 (Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Nastąpiło tu więc wyłączenie stosowania aktu normatywnego będącego źródłem prawa powszechnie obowiązującego na rzecz stosowania aktu, który takim źródłem nie jest.

Należy podkreślić, że w przedmiotowej sprawie rozstrzygnięcia organów miały bezpośredni wpływ na sferę praw i obowiązków skarżącego. Jak zostało wyżej wykazane, zostały one wydane na podstawie Systemu Realizacji Programu Operacyjnego „Kapitał ludzki”. Przepisy art. 5 pkt 11, art. 30a ust. 1 i 2 oraz art. 30b ust. 1 i 2 ustawy odsyłające w zakresie kryteriów oraz trybu wyłaniania projektów, które mają uzyskać dofinansowanie, budzą uzasadnione wątpliwości co do ich zgodności z

Sygn. akt

art. 31 ust. 3 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zasadna równość wobec prawa wyrażona w art. 32 ust. 1 nie ma charakteru bezwzględnej. Jej ograniczenia mogą być wprowadzone, o ile wymaga tego inne dobro, którego ochrona jest uzasadniona. Ponieważ równość wobec prawa jest prawem jednostki chronionym przez Konstytucję, wszelkie jej ograniczenia powinny wynikać bezpośrednio z 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. Art. 30a ust. 1 i 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jedynie blankietowo odsyła do systemu realizacji programu operacyjnego.

W związku z powyższym rodzi się pytanie, czy art. 5 pkt 11, art. 30a ust. 1 i 2 oraz art. 30b ust. 1 i 2 ustawy są również zgodne z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji. Pierwszy z przepisów stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wyrażona tam zasada państwa prawa oznacza między innymi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Mogą dokonywać jedynie takich czynności, na które prawo wyraźnie im zezwala. Wobec jednostek, które nie są organizacyjnie podporządkowane tym organom, mogą być stosowane jedynie akty normatywne wymienione w art. 87 ust. 1 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji.

Rozwinięciem zasady państwa prawa jest zasada związania prawem organów władzy publicznej, zapisana w art. 7 Konstytucji. W przedmiotowej sprawie organy władzy publicznej, tj. Minister Rozwoju Regionalnego jako Instytucja Zarządzająca oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości działały poza granicami prawa. Jak wspomniano wyżej, 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. Sam fakt odesłania przez ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju do systemu realizacji jest niewystarczający do stwierdzenia, że organy działały w oparciu o tę ustawę. System Realizacji Programu Operacyjnego „Kapitał ludzki” reguluje bowiem kwestie, których zgodnie z Konstytucją powinna stanowić bezpośrednio sama ustawa.

Sygn. akt

Dostrzec także wypada fakt wyłączenia zastosowania aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, jakim niewątpliwie jest Kodeks postępowania administracyjnego. 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 powszechnie obowiązującego prawa.

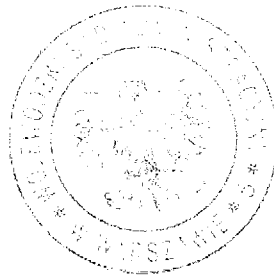
Podniesione wątpliwości znajdują też oparcie w poglądach doktryny. Tak np. M. Szubiakowski (Postępowanie w sprawie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju oraz sądowa kontrola w tych sprawach, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2009, nr 4, s. 31-39) wskazuje – analizując elementy postępowania odwoławczego – że regulacja dotycząca zaskarżenia wyniku oceny projektu zawarta jest w niewielkim fragmencie w ustawie, zaś w zasadniczej części – w poszczególnych programach operacyjnych. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 1 ustawy, programy te są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym ustanowionymi w celu realizacji średnio-okresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii rozwoju, określającymi działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącym element programu. Ten zaś przyjmuje się w drodze uchwały lub decyzji odpowiedniego organu, a zatem nie jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym w rozumieniu art. 87 Konstytucji.

W powyższej publikacji wskazuje się także, że uchwała Sejmu RP z dnia 30.VII.1992 r. – Regulamin Sejmu RP (M.P. z 2009 r. nr 5, poz. 47) zawiera szczególne unormowania procesu legislacyjnego w odniesieniu do procedury wprowadzania zmian w kodeksach (art. 87-95). Oceniając krytycznie koncepcję przenoszenia materii kodeksowej do przepisów niemających charakteru powszechnie obowiązującego, autor przypomniał stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 19.IX.2008 r., K 5/07, OTK ZU 2008, nr 7, poz. 124), który uznał dokonanie zmian kodeksu karnego z pominięciem właściwej procedury parlamentarnej za niezgodne z Konstytucją. W efekcie uznał, że 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 ustawy, jest niezgodna z art. 87, art. 93 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Sygn. akt

In fine opracowania podniesiono także kwestie konstytucyjności procedury tworzenia ustawy wyrażające się brakiem konsultacji projektu z Krajową Radą Sądownictwa i Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Te okoliczności zapewne zostaną również ocenione w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Uwzględniając treść art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 193 Konstytucji, a także art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a., należało orzec jak w sentencji.



(je oryginał wiodące podoba)

Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Łukaszewska

Starycki
Starycki Łukaszewska