



Minister
Spraw Zagranicznych
Radosław Sikorski

BDG. 0253. 38. 2013

Warszawa, dnia 13 grudnia 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	13. 12. 2013
L.dz.	3468
L.zal.

Trybunał Konstytucyjny

al. J.Ch. Szucha 12 A

00-918 Warszawa

Wnioskodawcy:

Grupa Senatorów RP VIII kadencji
Reprezentowanych przez Senatora
Andrzeja Matusiewicza

Uczestnik postępowania:

Minister Spraw Zagranicznych
Radosław Sikorski

Sygn. Akt U 11/13

Wyjaśnienia w sprawie wniosku z dnia 8 października 2013 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów Zarządzenia nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych (Dz. Urz. MSZ z 2011 r. nr 8, poz. 54)

W związku z otrzymaniem pisma z dnia 14 października 2013 r. informującym o wpłynięciu do Trybunału Konstytucyjnego wniosku grupy senatorów z dnia 8 października 2013 r. oraz zobowiązującym do nadesłania pisemnych wyjaśnień, przekazuję następujące stanowisko w sprawie:

1. Odnosząc się do pierwszego zarzutu niezgodności przepisów Zarządzenia nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonywania dotacji celowych z przepisem art. 2 i art. 93 ust 2 Konstytucji RP, należy w pierwszej kolejności wskazać przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Zgodnie z art. 34 ust 1 cyt. Ustawy, Minister kieruje, nadzoruje i koordynuje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek. Taka dyspozycja przepisu daje podstawę do wydania

przepisów wewnętrznych. Takie rozumienie przepisu potwierdza wydanie Zarządzeń w podobnym zakresie również przez innych dysponentów części budżetowych, np.:

- Zarządzenie nr 4 Ministra Administracji Cyfryzacji z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu dotacji na ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych (Dz. Urz. MAiC 2012.4),

- Zarządzenie nr 1 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 stycznia 2013 r. w sprawie trybu zlecania realizacji zadań publicznych z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacji opieki wychowawczej (Dz. Urz. MEN 2013.2).

Dlatego też, Dysponent w celu uzupełnienia uchybień formalnych dokonuje uzupełnienia podstawy prawnej wydanego Zarządzenia nr 26, przedstawiając w załączeniu uzupełnione przepisy wewnętrzne.

Biorąc pod uwagę zakres i wagę regulowanej materii, które wynikają min. z ustawy o finansach publicznych, trudno jest podzielić twierdzenia Wnioskodawców, iż regulacja nie urzeczywistnia zasad sprawiedliwości społecznej wynikających z Konstytucji RP. Z całą stanowczością należy stwierdzić, iż właśnie ta zasada legła u podstaw przepisów wewnętrznych MSZ, w celu zapewnienia jednakowego prowadzenia postępowań konkursowych oraz weryfikowania procedur dotacyjnych w różnych departamentach MSZ. Biorąc pod uwagę strukturę organizacyjną urzędu obsługującego Ministra należy podkreślić, iż procedury prowadzenia konkursów i udzielania dotacji są prowadzone przez różne komórki organizacyjne. Brak jednolitych wytycznych wewnętrznych mógłby prowadzić w niektórych przypadkach do różnego rozumienia przepisów, a w konsekwencji do różnego traktowania wnioskodawców.

Następna zasada, którą kierował się Dysponent wydając Zarządzenie nr 26, wynika z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Wydatkując środki publiczne należy dochować dbałości o to, by były dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Realizacja przedstawionych w taki sposób założeń daje rękojmię prawidłowego wydatkowania środków publicznych.

Minister jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej jednostki, także za sposób udzielania i rozliczania dotacji celowych. Wydając przepisy wewnętrzne dochowuje dbałości, by były zachowane jednolite

uregulowania stosowane przez różne departamenty, przez co usprawniona jest realizacja wyznaczonych przez ustawę celów i zadań.

Odchodząc od zasad ogólnych, należy przytoczyć dalsze przepisy ustawy o finansach publicznych, które miały decydujący wpływ na motywy oraz treść wydanego Zarządzenia. Kolejne przepisy dotyczące zagadnienia dotacji, począwszy od art. 127 a następnie m.in. art. 150, 151, 152, 169 desygnują zakres wydanych przepisów wewnętrznych, co nie powinno budzić wątpliwości.

Następnie należy też podkreślić, jak ważny charakter odgrywają przepisy dotyczące kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych.

Kolejne artykuły ustawy o finansach publicznych: art. 53, 68, 69 dotyczące właśnie kontroli zarządczej nakładają na Dysponenta obowiązek szczególnej dbałości o zapewnienie zgodności działań podejmowanych przez urząd obsługujący Dysponenta z przepisami prawa, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania jak również zapewnienia skuteczności przepływu informacji. Wydanie Zarządzenia nr 26 jest praktycznym przykładem działań na rzecz zapewnienia przez Dysponenta funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w resorcie, przez podejmowanie działań systemowych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Wszystkie przytoczone przepisy należy rozpatrywać jako całość przesłanek, którymi kierował się Dysponent. Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia, niesłuszne jest twierdzenie Wnioskodawców, iż przepisy wewnętrzne wydane z uwzględnieniem i po wnikliwej analizie obowiązującego prawa naruszają przepisy Konstytucji RP.

2. Odnosząc się do drugiego zarzutu, a mianowicie niezgodności przepisów § 2 – §13 Zarządzenia nr 26 z przepisami art. 2 i art. 93 ust 1, 2 i 3 Konstytucji RP a także art. 175 ust 1 pkt. 1 i 2 oraz ustawy o finansach publicznych, należy podkreślić, że Wnioskodawcy odnieśli się do zagadnienia w sposób ogólny powtarzając argumenty wykorzystane uprzednio. Faktem jest, iż Dysponent części budżetowej określając procedurę poprzez jej uszczegółowienie w kolejnych rozdziałach Zarządzenia nr 26 wypełnił dyspozycję art. 175 ust 1 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Przepis stanowi:

„Dysponenci części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę :

- nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur,

- wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa.”

Zapoznając się z treścią przepisów Zarządzenia nr 26, stwierdzić należy, że Dysponent w myśl narzuconych zasad przez ustawodawcę wykonał ciążące na nim obowiązki. Dysponent sprawuje nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, w tym nad dokonywaniem przez jednostkę wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizację właściwych procedur, ustanawiając uprzednio te procedury.

W ocenie Dysponenta by móc prawidłowo wykonywać normy ustawy o finansach publicznych należy stworzyć odpowiednie narzędzia. Wg dysponenta m.in. takim narzędziem są właśnie przepisy wewnętrzne, które usprawniają wykonywanie obowiązków ustawowych, w tym sprawowanie **nadzoru i kontroli nad oceną celowości** poniesionych wydatków. Dlatego, też Dysponent stoi na stanowisku, iż nie doszło do przekroczenia uprawnień, ponieważ taki obowiązek wynika z ustawy. Oceniając zasadność złożonego wniosku, należy mieć na uwadze zarówno stronę merytoryczną jak i praktyczną, funkcjonalną powstałych w MSZ uregulowań wewnętrznych. Dokonana przez Wnioskodawców ocena niezgodności Zarządzenia nr 26 z cyt. przepisami, zdaniem Dysponenta jest odniesieniem się do zagadnienia w sposób czysto teoretyczny. Natomiast Dysponent by dawać rękojmię prawidłowego wykonywania zadań, musi łączyć sferę teorii z praktyką. Dysponent tworząc przepisy wewnętrzne brał pod uwagę brzmienie całego przepisu nie skupiając się na znaczeniu poszczególnych słów. Dokonywanie analizy i interpretacji wyrwanych z kontekstu słów „nadzór” i „kontrola” w oderwaniu od brzmienia całości art. 175 ust 1 pkt 1) i 2) ustawy o finansach publicznych, jak to czynią Wnioskodawcy nie znajduje uzasadnienia i zdaniem Dysponenta nie jest wystarczającym argumentem na udowodnienie niekonstytucyjności przepisów zawartych w § 2 – 13 Zarządzenia nr 26.

Ponadto należy zauważyć, że Dysponent wydając Zarządzenie nr 26 kierował się regulacjami dotyczącymi przeprowadzania konkursów, a wynikającymi z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Kolejne przepisy rozdziału 2 cyt. Ustawy, a w szczególności art. 13, określają sposób procedowania przez Organ. Doprecyzowanie w Zarządzeniu czynności, które mają być podejmowane przez pracowników urzędu, ma na celu jedynie usprawnienie procedur i zapewnienie jednakowego traktowania ubiegających się o dotacje podmiotów, a nie jak twierdzą Wnioskodawcy, do narzucania w sposób niekonstytucyjny tym właśnie podmiotom obowiązków prawnych.

Nie można zgodzić się z zarzutami o niekonstytucyjności przepisów zarządzenia, mówiących o konieczności złożenia wniosku dotacyjnego w określonym terminie i według określonego

wzoru. Obowiązek podania w ogłoszeniu o konkursie terminu składania ofert wynika wprost z art. 13 ust. 2 pkt 5 ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie. Odnośnie wzoru oferty należy zauważyć, że Zarządzenie nie określa jego wzoru, odsyłając do wzoru określonego przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty realizacji i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania.

Przytaczając argument celowości wydania tego rodzaju przepisów wewnętrznych należy zwrócić uwagę, że nie tylko Minister Spraw Zagranicznych podjął decyzję, by w taki sposób dokonać systemowej, wewnętrznej regulacji procedur przyznawania i rozliczania dotacji (zarządzenia innych ministrów przytoczono w punkcie 1). Wskazuje to jednoznacznie na potrzebę ustanawiania jasnych i **dostępnych regulacji**. Zgodzić się należy z argumentacją przytoczoną w złożonym wniosku dotycząca zasad zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, wskazaną w orzecznictwie Trybunał Konstytucyjnego. Zdaniem Dysponenta właśnie poprzez wydanie Zarządzenia nr 26 jego działania są w pełni przewidywalne i nie stanowią dla podmiotów zewnętrznych elementu zaskoczenia. Z całą pewnością można stwierdzić, iż w tym przypadku zasada pewności prawa została zachowana.

3. Odnosząc się do trzeciego zarzutu niezgodności przepisów § 3 ust 2 i 3, § 7 ust 2, § 10, §15 ust 11 i 12 Zarządzenia nr 26 z przepisem art. 2 oraz art. 93 ust 1 i 2 Konstytucji RP, należy podkreślić, iż wydany akt jest kierowany do pracowników ministerstwa odpowiedzialnych za przygotowanie, przeprowadzenie konkursu udzielania dotacji oraz kontrolę ich rozliczenia. Zarzut, że Zarządzenie nr 26 wpływa na relacje z podmiotami zewnętrznymi nie jest zrozumiały. Relacje te są kształtowane zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dysponent nie może w odmienny sposób kształtować stosunków prawnych, ponieważ wtedy właśnie należałoby liczyć się z zarzutem naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Zarzuty dotyczące § 3 ust 2 i 3 oraz § 7 mają wymiar czysto teoretyczny. Zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organ administracji publicznej ogłasza otwarty konkurs ofert, w którym są zawarte m.in. zasady przyznawania dotacji. Zasadnym jest, aby zasady takie określały także wymagania podmiotowe, w stosunku do wnioskodawców. Dysponent udzielając dotacji zobowiązany jest do wyboru dotacjodawcy, który daje rękojmię wykonania zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy oraz terminowego i rzetelnego rozliczenia się z przekazanych środków. Problematyka prawidłowego rozliczenia udzielonych dotacji jest znana jedynie z praktyki urzędów obsługujących prowadzenie postępowań dotacyjnych. Na Dysponencie ciąży obowiązek

dbałości o finanse publiczne i określając jasne zasady w takim zakresie czyni zadość temu obowiązkowi.

Należy zauważyć, że zgodnie z przepisami ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie wybór zlecenia realizacji zadań publicznych następuje w sposób zapewniający wysoką jakość wykonania danego zadania (art. 11). Ponadto rozpatrując oferty organ administracji publicznej ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez oferenta, a także uwzględnia analizę i ocenę realizacji wcześniej zleconych zadań publicznych, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia przez oferenta poprzednio otrzymanych na ten cel środków (art. 15).

Zdaniem Dysponenta przepisy Zarządzenia nr 26 są zgodne z dyspozycją, jaką na dysponentów środków budżetowych nakładają przepisy tej ustawy.

W ocenie Dysponenta z całą pewnością udzielanie dotacji podmiotom, które uprzednio nie wywiązały się ze zobowiązań związanych z wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji lub są dłużnikami Skarbu Państwa nie jest urzeczywistnieniem zasady sprawiedliwości społecznej.

Odnosząc się do postanowień § 10 Zarządzenia nr 26, należy wyjaśnić, że sformułowanie: „Właściwy członek kierownictwa, na podstawie przekazanego przez komisję protokołu końcowego, **podaje decyzje** o udzieleniu lub odmowie udzielenia dotacji (...)” nie dotyczy w żadnym zakresie decyzji wydawanych przez organ w trybie Kpa. Zgodnie z art. 150 ustawy o finansach publicznych dysponent udziela dotacji celowej. Dokonuje tego po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, a zatem po dokonaniu wyboru dotacjodawcy. Paragraf 10 ma jedynie za zadanie nakreślenie kolejnych czynności faktycznych, które powinny być dokonane przed podpisaniem umowy o dotację. Zlecenie zadań publicznych poprzez udzielanie dotacji celowych nie ma charakteru decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Zlecenie dokonuje się w drodze zawarcia umowy, po przeprowadzeniu konkursu i zatwierdzeniu jego wyników. Dlatego też, zarzut iż ww. przepisy naruszają art. 93 ust 1 i ust 2 zdanie drugie Konstytucji RP nie znajduje uzasadnienia.

Wyjaśniając zagadnienia zawarte w § 15 ust 11 i 12 Zarządzenia nr 26, zauważyć należy, że Dysponent określił kolejne czynności faktyczne, które powinny być podejmowane przez pracowników resortu w odniesieniu do wykonania przepisów ustawy o finansach publicznych. Wskazując w tym momencie na regulacje zawarte w art. 169 ust. 1 oraz ust. 6 niezaprzeczalnym jest, iż Dysponent jedynie wskazał sposób działania by należycie wykonać zadania chroniąc interesy Skarbu Państwa.

Biorąc pod uwagę ogół przedstawionych wyjaśnień, zdaniem Dysponenta przepisy Zarządzenia nr 26 nie naruszają jakichkolwiek przepisów prawa, a w szczególności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na uwadze zasady wynikające z ustawy o finansach publicznych, którymi powinni kierować się min. dysponenci części budżetowych, wnoszę o rozpoznanie przedmiotowej sprawy ze wskazaniem dalszego postępowania.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Dysponent".

Dot. Rozządzenie nr 28 z 13.12.2013