

Warszawa, dnia 21 września 2011 r.

ODPIS

Trybunał Konstytucyjny
Al. Szucha 12A
00-918 Warszawa

Skarżąca: D G
ul.

reprezentowana przez:

adwokata Tomasza Ludwika Krawczyka
Drzewiecki, Tomaszek i Wspólnicy Sp. K.
00-761 Warszawa

Uczestnicy: (1) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

(2) Prokurator Generalny
ul. Barska 28/30
02-315 Warszawa

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Działając w imieniu skarżącej, na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa, którego odpis załączam, na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) (dalej: „**Konstytucja**”) oraz art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643) (dalej: „**Ustawa o TK**”), wnoszę o zbadanie zgodności **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) (dalej: „**u.z.p.p.r.**”) w zakresie, w jakim nakazuje on sądowi administracyjnemu pozostawienie bez rozpatrzenia skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, bez możliwości uprzedniego wezwania do uzupełnienia braków w zakresie dokumentacji czyniącej skargę kompletną w rozumieniu przepisów u.z.p.p.r. z **art. 45 ust. 1 Konstytucji** i stwierdzenie niezgodności powyższego przepisu z rzezonym przepisem Konstytucji.

Wskazuję przy tym, że na podstawie art. 30c ust. 5 pkt 2) u.z.p.p.r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W (dalej: „**WSA w W**”) postanowieniem z dnia marca 2011 r., pozostawił skargę Pani D G na informację Jednostki Wdrażania Programów Unijnych (dalej: „**JWPU**”) z dnia stycznia 2011 r. bez rozpoznania, a Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: „**NSA**”) postanowieniem z dnia maja 2011 r., (doręczonym skarżącej w dniu 22 czerwca 2011 r.) oddalił skargę kasacyjną Pani D G na w/w postanowienie, przez co nie doszło do merytorycznego rozpoznania sprawy skarżącej przez sąd, co skutkowało naruszeniem **konstytucyjnego prawa skarżącej do sprawiedliwego rozpatrzenia jej sprawy przez właściwy sąd**, wynikającego z **art. 45 ust. 1 Konstytucji**.

Wskazane powyżej orzeczenie NSA jest zatem ostateczne w świetle art. 173 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270) (dalej: „p.p.s.a.”), wobec czego droga dochodzenia praw przez skarżącą – w rozumieniu art. 46 ust. 1 Ustawy o TK – została wyczerpana. Zachowany został przy tym 3-miesięczny termin na wniesienie niniejszej skargi, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, liczony od dnia doręczenia skarżącej prawomocnego wyroku, co jak wyżej wskazano miało miejsce w dniu 22 czerwca 2011 r.

W ocenie skarżącej zaskarżony przepis art. 30c ust. 5 pkt 2) u.z.p.p.r. narusza wynikającą z art. 45 ust. 1 Konstytucji zasadę prawa do sądu, poprzez ustanowienie po stronie sądu administracyjnego obowiązku wydania postanowienia w przedmiocie pozostawienia niekompletnej skargi bez rozpatrzenia, bez możliwości uprzedniego wezwania do uzupełnienia braków w tym zakresie, co prowadzi w konsekwencji do pozbawienia strony skarżącej możliwości merytorycznego rozpoznania sprawy i uzyskania orzeczenia co do istoty.

Uzasadnienie

Stan faktyczny

I. 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 pt. „...”. Pismem z dnia kwietnia 2010 r. nr JWPU poinformowała skarżącą, że wniosek nie otrzymał wymaganych 60% punktów na etapie oceny merytorycznej i w związku z tym nie znalazł się na liście rankingowej i nie został skierowany do dofinansowania.

Od powyższej oceny skarżąca złożyła w dniu maja 2010 r. protest, który pismem z dnia czerwca 2010 r. nr został uwzględniony, a następnie pismem z dnia lipca 2010 r. nr JWPU poinformowała skarżącą, iż złożony przez nią wniosek przeszedł pomyślnie etap oceny merytorycznej.

Kolejnym pismem z dnia stycznia 2011 r. nr JWPU poinformowała skarżącą, że została przeprowadzona weryfikacja ocen zgodnie z zaleceniem pokontrolnym w taki sposób, że zsumowane zostały punkty przyznane podczas ponownej oceny merytorycznej w ramach kryteriów objętych zakresem protestu z punktami przyznanymi podczas pierwszej oceny merytorycznej w ramach pozostałych kryteriów. W wyniku weryfikacji przeprowadzonej zgodnie z tym zaleceniem projekt przedstawiony przez skarżącą uzyskał 49 punktów z 95 możliwych do uzyskania w Działaniu 7.2., co stanowiło mniej niż wymagane 60% punktów. W związku z powyższym projekt nie został umieszczony na liście rankingowej i nie został skierowany do dofinansowania.

II. Od przedmiotowej informacji z dnia stycznia 2011 r. skarżąca złożyła w dniu lutego 2011 r. skargę do WSA w W..., który postanowieniem z dnia marca 2011 r., pozostawił rzeczoną skargę bez rozpatrzenia.

W uzasadnieniu WSA w W podniósł, iż skarżąca nie dołączyła do skargi kopii Kart Oceny Merytorycznej, które JWPU załączyła do informacji w przedmiocie oceny projektu z dnia stycznia 2011 r. Brak ten w ocenie WSA w W: czynił skargę z dnia lutego 2011 r. niekompletną, zaś skarga niekompletna zgodnie z art. 30c ust. 5 pkt 2) u.z.p.p.r. pozostawiana jest bez rozpatrzenia.

III. Na powyższe postanowienie WSA w W skarżąca złożyła skargę kasacyjną, którą NSA postanowieniem z dnia maja 2011 r., w całości oddalił. NSA podtrzymał stanowisko zajęte przez WSA w W w zaskarżonym postanowieniu z dnia marca 2011 r. dotyczące niekompletności skargi z uwagi na niedołączenie do niej kopii Kart Oceny Merytorycznej, co uzasadniało orzeczenie w przedmiocie pozostawienia skargi bez rozpoznania. Stwierdził nadto, że skarżąca została prawidłowo pouczona przez organ administracji o sposobie wniesienia skargi do sądu administracyjnego, co również było kwestionowane przez stronę skarżącą.

Przedmiot kontroli – treść kwestionowanej regulacji (normy prawnej)

IV. Przedmiotem zaskarżenia jest art. 30c ust. 5 pkt 2) u.z.p.p.r. 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 możliwości uprzedniego wezwania do uzupełnienia braków w zakresie dokumentacji czyniącej skargę kompletną w rozumieniu przepisów tej ustawy.

Rzeczony przepis ma następujące brzmienie:

Art. 30c ust. 5 pkt 2) u.z.p.p.r.: „wniesienie skargi niekompletnej powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia”.

Dla rekonstrukcji pełnej treści zaskarżonego uregulowania zasadne jest uwzględnienie treści ust. 1 i 2 przepisu art. 30c, jak również art. 30b ust. 4 u.z.p.p.r., które regulują przesłanki wniesienia skargi do sądu administracyjnego, w tym zwłaszcza przesłankę „kompletności” tejże.

Stosownie do art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r. „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.)”.

Z kolei zgodnie z art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. „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”.

Wreszcie 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”.

Wzorzec konstytucyjny – art. 45 ust. 1 Konstytucji

V. Zgodnie z konstytucyjnym wzorcem wynikającym z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji, „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Powyższy przepis formułuje fundamentalne prawo jednostki, jakim jest prawo do sądu i prawo do ochrony prawnej, rozumiane jako zapewnienie każdemu możliwości przedstawienia sprawy właściwemu organowi w sposób umożliwiający mu podjęcie decyzji sprawiedliwej, obiektywnej i słusznej.

Zagadnienie prawa do sądu wielokrotnie było przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego.

Dokonując szczegółowej charakterystyki przedmiotowego uprawnienia, Trybunał Konstytucyjny wskazywał m.in., że jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym prawem (por. *orzeczenie TK z dnia 8 kwietnia 1997 r., K 14/96*), a na prawo do sądu składa się w szczególności:

- (1) prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury),
- (2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności), oraz
- (3) prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia),

(por. *wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97*).

Charakter przedmiotowego uprawnienia, jako mającego zapewnić jednostce możliwość realnej i skutecznej ochrony prawnej, a odchodzącego od formalistycznego pojmowania tej zasady przesądził Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji, co jednak z uwagi na uniwersalny charakter analizowanego uprawnienia pozostaje bez wpływu na aktualność zaprezentowanego poglądu również pod jej rządami. Trybunał – w uchwale z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94 – stwierdził bowiem, że w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej.

Interpretacja przedmiotowego uprawnienia była przy tym powszechnie akceptowana przez kolejne składy orzekające Trybunału Konstytucyjnego już pod rządami Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (por. m.in. *wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., P 9/01*; *wyrok TK z dnia 20 grudnia 2007 r., P 39/06*, czy też *wyrok z dnia 26 czerwca 2008 r., SK 20/07*).

Ocena regulacji z punktu widzenia sprzeczności z wzorcem konstytucyjnym

VI. Zestawienie treści kwestionowanej regulacji art. 30c ust. 5 pkt 2) u.z.p.p.r. z treścią standardu konstytucyjnego wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji prowadzi – z przyczyn, o których mowa niżej – do wniosku o ich niezgodności ze wskazanym wzorcem.

W świetle wcześniejszych uwag ogólnych dotyczących prawa do sądu należy bowiem stwierdzić, że niekonstytucyjne są wszelkie uregulowania, które uniemożliwiają albo nadmiernie utrudniają skuteczną ochronę praw na drodze sądowej, przy czym chodzi tu między innymi o utrudnienia wynikające z nieodpowiedniego ukształtowania procedury (por. *wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., P 9/01*).

W kontekście powyższego należy po pierwsze zauważyć, iż art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. wprowadza szczególny tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego. Skarga wnoszona jest bezpośrednio przez skarżącego do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego wraz z kompletną dokumentacją w sprawie, która stosownie do art. 30c ust. 2 zd. 1 u.z.p.p.r. obejmuje: wniosek o dofinansowanie projektu, informację w przedmiocie oceny wniosku, kopie wniesionych środków odwoławczych, informację, o której mowa w art. 30b ust. 4.

Jest to zatem wyjątek od ogólnej zasady zaskarżania do sądu administracyjnego 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 zgodnie z którą na organie administracji ciąży obowiązek przekazania sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.

W ramach procedury zaskarżenia zawartej w u.z.p.p.r. skarżący – pod rygorem pozostawienia skargi bez rozpoznania – zobowiązany jest dołączyć do skargi dokumenty, które – gdyby zaskarżenie odbywało się w ramach ogólnego postępowania administracyjnego – materialnie odpowiadałoby zawartości akt sprawy administracyjnej prowadzonych przez organ administracji. W ramach tej procedury zatem ustawodawca przerzucił na obywatela obowiązki związane z udostępnieniem sądowi dokumentacji, którą przechowuje organ administracji publicznej, czyli JWPU.

Po drugie należy wskazać, że pomimo wyrażonego w orzecnictwie sądów administracyjnych poglądu, zgodnie z którym kwestii braku dokumentacji, o której mowa w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. nie można utożsamiać z brakami formalnymi skargi, podlegającymi uzupełnieniu na wezwanie sądu (por. *postanowienie NSA z dnia 29 lipca 2009 r., II GSK 568/09; postanowienie NSA z dnia 6 stycznia 2010 r., II GSK 1057/09* oraz *postanowienie NSA z dnia 25 listopada 2009 r., II GSK 916/09*), kwestie związane z kompletnością dokumentacji należy zakwalifikować do szeroko rozumianych warunków formalnych postępowania, których spełnienie otwiera dopiero drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy i wyrokowania (realizacji prawa do sądu w aspekcie materialnym, co stanowi istotę tego uprawnienia). W obowiązujących na gruncie polskiego prawa procedurach, w tym również w świetle przepisów p.p.s.a., uchybienia w zakresie warunków formalnych powodują co do zasady podjęcie przez organ (sąd) czynności zmierzających do usunięcia wadliwości w tym zakresie, a nie tak jak na gruncie zaskarżonego przepisu u.z.p.p.r. wiążą się automatycznie z pozbawieniem strony skarżącej możliwości uzyskania merytorycznej kontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia.

W kontekście powyższego należy zatem jednoznacznie stwierdzić, iż kwestionowany przepis art. 30c ust. 5 pkt 2) u.z.p.p.r. jest regulacją zbyt rygorystyczną, co powoduje naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu w aspekcie rzetelnej i sprawiedliwej procedury. Niekompletność skargi powoduje bowiem wydanie przez sąd administracyjny postanowienia o pozostawieniu skargi bez rozpatrzenia i następuje bez jakiegokolwiek możliwości usunięcia braków w zakresie niekompletnej dokumentacji.

Kwestionowana regulacja powoduje zatem, iż strona niezadowolona z rozstrzygnięcia organu administracji – inaczej niż strony innych postępowań administracyjnych, korzystające z regulacji p.p.s.a. – 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.

Niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji należy przy tym rozpatrywać w kontekście mogącej budzić wątpliwości interpretacyjne dla osoby działającej bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika (w tym również przedsiębiorcy) treści art. 30c ust. 2 zd. 1 u.z.p.p.r., który odnosi się do pojęcia „kompletności” skargi.

W przedmiotowym przepisie mowa jest o „kompletnej dokumentacji w sprawie, obejmującej wnioski o dofinansowanie projektu, informacje w przedmiocie oceny wniosku, kopie wniesionych środków odwoławczych, informację, o której mowa w art. 30 b ust. 4”, tj. informację dotyczącą wyników procedury odwoławczej wraz z pouczeniem o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Literalne brzmienie tego przepisu pozwala osobie niekorzystającej z pomocy profesjonalnego pełnomocnika na przyjęcie, że dokumenty wymienione w tym przepisie są jedynymi, jakie należy załączyć do skargi (katalog dokumentów koniecznych do załączenia do skargi, wynikający z art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. stanowi katalog zamknięty).

Głębsza analiza przepisów u.z.p.p.r. i wyrosłe na gruncie art. 30c ust. 2 też orzecznictwo sądowe wskazuje jednak, że lista dokumentów koniecznych do załączenia do skargi, wynikająca z treści art. 30c ust. 2 nie stanowi – wbrew temu, co może wydawać się na pierwszy rzut oka – katalogu zamkniętego. Zasadniczym problemem związanym z treścią w/w przepisu jest zatem brak jednoznacznego określenia katalogu dokumentów, które należy załączyć do skargi, aby została uznana przez sąd administracyjny za „kompletną”.

Przykładowo chociażby w realiach niniejszej sprawy o niekompletności skargi do WSA przesadziło niezaczenie Kart Oceny Merytorycznej, który to dokument nie jest wymieniony w żadnym przepisie u.z.p.p.r.

Zestawiając powyższe z przerzuceniem na skarżącego obowiązku przedstawienia sądowi administracyjnemu akt sprawy (co w innych postępowaniach sadowoadministracyjnych obciąża organ administracji, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie) oraz biorąc pod uwagę surowe sankcje, w postaci zamknięcia skarżącemu drogi do merytorycznego rozpatrzenia sprawy, kwestionowana regulacja stoi w rażącej sprzeczności z wzorcem konstytucyjnym ukształtowanym treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Istotę problemu, w tym jego powszechny charakter pokazuje odsetek spraw skierowanych do sądów administracyjnych w trybie art. 30c u.z.p.p.r., które zakończyły się wydaniem postanowienia w przedmiocie pozostawienia skargi bez rozpatrzenia. Stosownie do informacji udzielonej przez Wydział Informacji Sądowej WSA w W , spośród 436 skarg na ocenę wniosku o dofinansowanie projektu, wniesionych w trybie art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r., które dotychczas wpłynęły do WSA w W , aż 149 skarg zostało bowiem pozostawionych bez rozpatrzenia. Oznacza to, że wymogi formalne nałożone przez zaskarżony przepis u.z.p.p.r. spowodowały, iż w przypadku niemal 35% skarg nie doszło w ogóle do ich merytorycznego rozpoznania przez sąd administracyjny. Zważywszy, że mówimy w tym przypadku nie o nadzwyczajnym środku zaskarżenia (w przypadku którego możliwe jest wprowadzenie surowszych wymogów formalnych), lecz o możliwość przedstawienia swojej sprawy sądowi

pierwszej instancji, zamknięcia drogi do sądu ponad 1/3 wszystkich skarżących jednoznacznie wskazuje, iż wymogi formalne są w tym przypadku nadmierne, a przyjęta procedura drastycznie ogranicza konstytucyjne prawo do sądu.

VII. Reasumując, zdaniem strony skarżącej rygoryzmu skutków wniesienia niekompletnej skargi nie tłumaczy wzgląd na racjonalizację sposobu rozpatrywania skarg w tych sprawach, a przyspieszenie procedury nie może w jej ocenie odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów.

Kwestionowane rozwiązanie charakteryzuje się zatem bezwzględny, nadmiernym i niezajdującym konstytucyjnego umotywowania formalizmem (przy i tak już bardzo formalistycznej procedurze przewidzianej na gruncie u.z.p.p.r.), co należy uznać za sprzeczne ze standardem konstytucyjnym przewidzianym w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Mając powyższe na względzie, wnoszę jak w *petitum*.



Tomasz Ludwik Krawczyk
Adwokat

Załączniki:

1. odpis pełnomocnictwa wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej,
2. informacja JWPU z dnia kwietnia 2010 r. o negatywnym zakończeniu etapu oceny merytorycznej,
3. informacja JWPU z dnia czerwca 2010 r. uwzględniające protest,
4. informacja JWPU z dnia lipca 2010 r. o pozytywnym zakończeniu etapu oceny merytorycznej,
5. informacja JWPU z dnia stycznia 2011 r. o negatywnym wyniku oceny projektu,
6. postanowienie WSA w W z dnia marca 2011 r.
7. postanowienie NSA z dnia maja 2011 r.,
8. 5 odpisów niniejszej skargi wraz z załącznikami.