

Sygn. akt Ts 360/15

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia *20 czerwca* 2017 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warciński – przewodniczący i sprawozdawca

Zbigniew Jędrzejewski

Julia Przyłębska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2016 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej S S.k.,

postanawia:

uwzględnić zażalenie w zakresie badania zgodności art. 30i pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, ze zm.) z art. 78 w związku z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej.

M. Warciński
[Signature]
[Signature]

UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez radcę prawnego skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 9 listopada 2015 r. (data nadania), S Sp.k. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność: po pierwsze – art. 30i pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, ze zm.; dalej: u.z.p.p.r.) z art. 78 w związku z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; po drugie – art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 184 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. „w zakresie, w jakim w sytuacji wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu dostępnej w ramach programu operacyjnego nakazuje właściwej instytucji pozostawienie protestu wnioskodawcy bez rozpatrzenia”, jest niezgodny z prawem do zaskarżenia decyzji w pierwszej instancji w związku z zasadami równości, demokratycznego państwa prawnego i proporcjonalności. Z kolei art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r. „w zakresie, w jakim w sytuacji wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu dostępnej w ramach programu operacyjnego nakazuje sądowi uwzględniającemu skargę jedynie stwierdzenie, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo bez przekazywania sprawy do ponownego rozpatrzenia”, narusza – według skarżącej – prawo do sądu w związku z ramami ustrojowymi funkcjonowania sądów administracyjnych oraz zasadami równości, demokratycznego państwa prawnego i proporcjonalności.

2. Postanowieniem z dnia 24 października 2016 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

2.1. Zarzut niezgodności art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał uznał za oczywiście bezzasadny (art. 37 ust. 3 w związku z art. 50 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 1157, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2016 r.).

W ocenie Trybunału skarżąca nie wykazała przesłanek, które przemawiałyby za zasadnością zarzutu niekonstytucyjności art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. Z punktu widzenia treści art. 78 zdanie drugie *in principio* ustawy zasadniczej nie ma bowiem żadnych podstaw, aby z zakresu możliwych wyjątków od zasady zaskarżalności wyłączać *a priori* określone orzeczenia lub decyzje (ewentualnie – wyłączać w pewnych sytuacjach możliwość merytorycznego rozpoznania wniesionych środków zaskarżenia) bądź wykluczać ewentualność ustanawiania takich wyjątków w określonych rodzajach spraw (materiach) lub rodzajach postępowań (sądowych albo pozasądowych). W szczególności nieuprawnione jest założenie, że wyjątki nie mogą dotyczyć orzeczeń lub decyzji wydawanych w sprawie rozumianej jako całość poddana pod rozstrzygnięcie (np. odrzucenie środka procesowego, umorzenie postępowania, odmowa jego wszczęcia, pozostawienie bez rozpatrzenia) lub nawet dotyczących jej istoty (merytorycznych) i powinny być ograniczone – co najwyżej – tylko do orzeczeń lub decyzji o charakterze incydentalnym lub akcesoryjnym (np. postanowienia dowodowe, orzeczenia dotyczące toku postępowania, w przedmiocie kosztów).

2.2. Odnośnie zaś do kwestii badania zgodności art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 184 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał stwierdził, że przedmiot zaskarżenia i sformułowany wobec niego zarzut pozostają bez związku z wydanymi wobec skarżącej rozstrzygnięciami, co skutkowało odmową nadania dalszego biegu skardze w tym zakresie

z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 40 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 37 ust. 3 w związku z art. 50 ustawy o TK z 2016 r.).

Trybunał zauważył, że art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r. odnosi się do sytuacji, w której w razie wyczerpania alokacji sąd administracyjny, uwzględniając skargę, stwierdza tylko, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i nie przekazuje sprawy do ponownego rozpatrzenia. W stanie faktycznym poprzedzającym wniesienie skargi nie doszło do ziszczenia się tej hipotezy. Przeciwnie: wyrokiem z dnia września 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W stwierdził, że ocena projektu przeprowadzona w piśmie Ministra Gospodarki z czerwca 2014 r. odbyła się w sposób naruszający prawa, i przekazał temu organowi sprawę do ponownego rozpatrzenia (rozstrzygnięcie z czerwca 2014 r. zostało wyeliminowane z obrotu prawnego); Minister Gospodarki pismem z lutego 2015 r. (wobec wyczerpania alokacji) pozostawił bez rozpoznania protest skarżącej; wyrokiem z dnia kwietnia 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W ie oddalił skargę skarżącej na pismo z lutego 2015 r. Nie doszło zatem do zastosowania zaskarżonego przepisu wobec skarżącej (nie stanowił on podstawy prawnej orzeczenia sądu administracyjnego ani pierwszej, ani drugiej instancji).

2.3. Niezależnie od powyższego Trybunał wskazał również na nieprawidłowe przywołanie przez skarżącą art. 184 Konstytucji jako wzorca kontroli. Przepis ten stanowi normę ustrojową (zakreśla kognicję Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz innych sądów administracyjnych) i nie można z niego wywieść (ani w ujęciu „samodzielnym”, ani w powiązaniu z innymi postanowieniami ustawy zasadniczej) jakichkolwiek praw lub wolności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Z tego też powodu badanie zgodności zaskarżonego art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r. z art. 184 Konstytucji w trybie skargi

konstytucyjnej byłoby niedopuszczalne w myśl art. 40 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 50 stawy o TK z 2016 r.

2.4. Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 27 października 2016 r.

3. Pismem procesowym, sporządzonym przez adwokata i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 3 listopada 2016 r. (data prezentaty), skarżąca złożyła zażalenie na postanowienie Trybunału z dnia 24 października 2016 r. w zakresie odmowy nadania dalszego biegu skardze w części dotyczącej zbadania zgodności art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżąca zarzuciła Trybunałowi naruszenie art. 37 ust. 3 w związku z art. 50 ustawy o TK z 2016 r. przez: po pierwsze – „wadliwe przyjęcie, iż przedmiotowa skarga konstytucyjna jest bezzasadna, które to ustalenie zostało dokonane – wydaje się – jedynie w oparciu o stwierdzenie, iż prawo do dwuinstancyjnego postępowania gwarantowane przez art. 78 Konstytucji RP nie jest prawem absolutnym i może doznawać ograniczeń, z całkowitym pominięciem okoliczności, iż wszelkie ograniczenia tego prawa powinny być wprowadzane jedynie z uzasadnionych przyczyn i tym samym całkowitym pominięciem argumentów skarżącej wskazujących na to, że w niniejszej sprawie takie przyczyny uzasadniające limitowanie konstytucyjnego prawa do dwuinstancyjnego postępowania nie występują”; po drugie – „całkowite pominięcie zarzutów naruszenia pozostałych przepisów Konstytucji RP podniesionych w skardze konstytucyjnej w związku z naruszeniem art. 78 Konstytucji RP, tj. art. 32 ust. 1 i 2, art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i w konsekwencji nieprawidłowe ustalenie, że za ograniczeniem prawa do dwuinstancyjnego postępowania zawartym w art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. przemawiały racjonalne względy, podczas gdy skarżąca w skardze wskazała szereg argumentów świadczących o tym, że ograniczenie prawa

do dwuinstancyjnego postępowania nie tylko nie było uzasadnione, ale prowadziło również do naruszenia zasad rzetelnej legislacji, proporcjonalności i prawa do równego traktowania przez władze publiczne, w szczególności przy tym pominięciu zarzutu braku merytorycznego rozpoznania sprawy przez organ odwoławczy wynikającego z nieobiektywnej i niezależnej od skarżącej okoliczności wyczerpania alokacji, w sytuacji, w której na prawo do merytorycznego rozpoznania sprawy – wynikające z prawa do dwuinstancyjnego postępowania – składa się również prawo do skutecznego środka odwoławczego”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W dniu 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK). Stosownie zaś do art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o TK stosuje się przepisy tej ustawy.

2. Zgodnie z art. 61 ust. 5 otpTK (poprzednio: art. 37 ust. 4 w związku z art. 50 ustawy o TK z 2016 r.) skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. c w związku z art. 61 ust. 7 i 8 otpTK; poprzednio: art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 36 ust. 6 i 7 w związku z art. 49 otpTK).

3. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie uznaje, że odniesienie się do treści zażalenia musi zostać poprzedzone uwagami natury ogólnej, dotyczącymi zasady skargowości obowiązującej w postępowaniu przed polskim sądem konstytucyjnym. Zgodnie z art. 67 ust. 1 otpTK Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Zasada ta wymaga, aby sam skarżący określił akt normatywny lub jego część, które są przedmiotem postępowania. Trybunał nie może z urzędu rozszerzyć tak wskazanego przedmiotu kontroli. Istotne jest przy tym to, że niemożność działania Trybunału *ex officio* zachowuje aktualność we wszystkich stadiach postępowania przed tym organem. Należy zatem przyjąć, że podmiot występujący z zażaleniem na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu sam określa granice, w ramach których sprawa podlega rozpoznaniu (zob. postanowienie TK z dnia 9 lipca 2014 r., Ts 177/13, OTK ZU nr II/B/2014, poz. 895).

4. Przystępując do oceny wniesionego zażalenia, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżąca – zarówno w *petitum*, jak i uzasadnieniu tego środka procesowego – zaskarżyła postanowienie z dnia 24 października 2016 r. w części, w której Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze w zakresie zarzutu niezgodności art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie zakwestionowała natomiast podstawy odmowy nadania dalszego biegu skardze w zakresie dotyczącym zarzutu niezgodności art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 184 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, również w odniesieniu do niedopuszczalności powoływania w sprawie skargowej art. 184 Konstytucji jako wzorca kontroli.

W związku z powyższym Trybunał – zgodnie z art. 67 ust. 1 otpTK – rozpatrzył zażalenie skarżącej w zakresie, w jakim dotyczy ono stwierdzonej w

zaskarżonym postanowieniu oczywistej bezzasadności zarzutu niekonstytucyjności art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r.

5. Trybunał w obecnym składzie stwierdza, że zachodzi wątpliwość co do konstytucyjności zakwestionowanego przepisu w zakresie, w jakim w sytuacji wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu dostępnej w ramach programu operacyjnego nakazuje właściwej instytucji pozostawienie protestu wnioskodawcy bez rozpatrzenia – zwłaszcza w kontekście ponownego rozpoznania protestu po uprzednim wyroku sądu administracyjnego, stwierdzającym przeprowadzenie oceny projektu w sposób naruszający prawo i przekazującym sprawę do ponownego rozpatrzenia przed organem administracyjnym. Tym samym Trybunał nie podziela stanowiska wyrażonego w zaskarżonym postanowieniu co do oczywistej bezzasadności zarzutu niezgodności kwestionowanego niezgodności art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz uznaje za celowe odniesienie się do tego problemu przez TK na etapie rozpoznania merytorycznego.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 61 ust. 8 otpTK, postanowił jak w sentencji.



Michał Warciński



Zbigniew Jędrzejewski



Julia Przyłębska