



LEŚNY & WSPÓLNICY
KANCELARIA PRAWNA

Gniezno, dnia 29 marca 2011 r.

Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00 – 918 Warszawa

SKARŻĄCY: **M S**
Ul. ,

reprezentowany przez
radcę prawnego Marcina Leśnego
z Kancelarii Prawnej Marcin Leśny,
ul. Platanowa 15, 62-200 Gniezno

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Działając w imieniu i na rzecz skarżącego, w oparciu o załączone pełnomocnictwo wnoszę o stwierdzenie, że:

- art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. (Dz.U.2009.84.712 -j.t.) jest niezgodny z art. 61 ust.1, art. 45, art. 64 ust.1, 87 i 94 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- art. 37 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. (Dz.U.2009.84.712 -j.t.) jest niezgodny z art. 61 ust.1, art. 45 ust.1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

OKREŚLENIE PODSTAW SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

Naruszenie przysługujących skarżącemu praw konstytucyjnych wynika z wyroku Naczelnego Sądu Najwyższego z dnia listopada 2010 r., sygn. akt:

W związku z wydaniem wskazanego powyżej orzeczenia doszło do naruszenia gwarantowanej przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej zasady państwa prawa, w oparciu o normy prawne, które nie mogą stanowić źródła powszechnie obowiązującego prawa. Prawo to wynika z art. 87 i 94 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wskutek procedowania przez organy administracyjne i sądy administracyjne na podstawie nieprawidłowych pozakonstytucyjnych źródeł prawa **skarżący został pozbawiony prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia w tym zakresie sprawy administracyjnej przez sąd**, co spowodowało negatywne rozpoznanie wniosku o przyznanie dotacji oraz negatywne rozpatrzenie dot. tego postępowania zarzutów zgłoszonych w sądach administracyjnych. Interes prawny skarżącego do złożenia skargi konstytucyjnej opiera się więc zarówno na naruszeniu prawa skarżącego do sądu jak i na naruszeniu wyrażonych w art. 64 Konstytucji praw majątkowych.

Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego naruszyło wyrażoną w art. 2 zasadę państwa prawa poprzez oparcie się przez Sąd na normach prawnych ustanowionych przez zarząd województwa w i zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący. Stosownie bowiem do postanowień art. 26 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. (Dz.U.2009.84.712 -j.t.) do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności:

- przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów;
- wybór, w oparciu o kryteria, o których mowa w pkt 3, projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego.

W oparciu więc o art. 26 ust. 3 i 4 ww. ustawy organy władzy publicznej wydają normy prawne powszechnie obowiązujące, na podstawie których dokonywana jest ocena i wybór projektów do dofinansowania w ramach programu operacyjnego. Organ zarządzający (w sprawie skarżącego zarząd województwa) stanowi więc prawo, zatwierdzane przez Komitet Monitorujący na podstawie którego następnie rozporządzane są środki publiczne, tj.

na ich podstawie podejmowane są decyzje pozytywne oraz negatywne co do realizacji prawa przedsiębiorców do uzyskania pomocy publicznej na podstawie złożonych wniosków w ramach procedury konkursowej, tj. konkurencji wniosków zgłoszonych do postępowania. Normy prawne stanowione przez organ zarządzający nie podlegają publikacji i ogłoszeniu. Obywatele nie mają przez to możliwości zapoznawania się z ich treścią przed ich zastosowaniem przez organy władzy publicznej. Organy zarządzające na podstawie art. 26 ust. 3 i 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju tworzą przepisy prawa, które nie są przewidziane w zamkniętym katalogu źródeł prawa – art. 87 Konstytucji.

Stanowi to zdaniem skarżących naruszenie zasady pewności prawa i zaufania obywateli do państwa, wynikającej z idei demokratycznego państwa prawa pozostaje w jawnej sprzeczności z istnieniem zamkniętego katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

Istnienie jasnych i jawnych norm prawnych, - kryteriów oceny wniosków o dotację pozwoliłoby skarżącemu odmiennie, zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa sformułować wniosek. Ustanowienie przepisów zgodnie z obowiązującymi zasadami legislacji mogłoby spowodować odmienną ocenę złożonego przez skarżącego wniosku. Z powodu niejasnych, niejawnych zastosowanych przez organy władzy publicznej kryteriów skarżący został pozbawiony możliwości sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swej sprawy. Z tego powodu skarżący nie uzyskał wnioskowanej dotacji, co stanowi naruszenia art. 64 § 1 Konstytucji RP.

Wyłączenie przez art. 37 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stosowania kodeksu postępowania administracyjnego i nie wprowadzenie w to miejsce odrębnej autonomicznej regulacji proceduralnej powoduje faktyczne naruszenie praw skarżącego do jawności postępowania, narusza prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 37 ww. ustawy narusza w końcu zasadę państwa prawa.

Orzeczenie wydane przez Naczelny Sąd Administracyjny ma charakter ostateczny i nie przysługuje od niego żaden środek zaskarżenia. Orzeczenie, z wydaniem którego

skarżący łączy naruszenie przysługujących mu konstytucyjnych praw zostało doręczone pełnomocnikowi skarżącego w dniu 3 stycznia 2011 roku.

Podstawą wydania orzeczenia, o którym mowa powyżej był art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 i art. 37 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. (Dz.U.2009.84.712 -j.t.) oraz wydane na ich podstawie lakoniczne i nieprecyzyjne uchwały Zarządu Województwa W - stanowiące nieprzewidziane w art. 87 i 94 Konstytucji źródła powszechnie obowiązującego prawa.

UZASADNIENIE

Opis stanu faktycznego.

Skarżący M S przystąpił do ogłoszonego w dniu lutego 2009 r. konkursu nr dla działania 1.3 Wsparcie rozwoju MSP” Schemat III. Konkurs ogłoszony i prowadzony był przez instytucję zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2007-2013- Zarząd Województwa W Skarżący złożył wniosek wraz z dokumentacją projektu „W

Projekt obejmował świadczenie usług w zakresie zajęć na basenie, aerobiku, usług upiększających, kosmetycznych, gastronomicznych. Dyrektor Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa W pismem z dnia stycznia 2010 r. poinformował skarżącego o negatywnej ocenie jego projektu. Projekt uzyskał punkty- 53,49% maksymalnej ilości punktów. Powodem nie zakwalifikowania projektu było niespełnienie przez skarżącego poszczególnych kryteriów i relatywnie niska punktów za pozostałym kryterium. Skarżący wniósł protest na negatywną ocenę jego projektu wskazując na

nierzetelnie przeprowadzoną ocenę projektu, niezgodnie z ocenianym kryterium. W uzasadnieniu protestu wskazywał dlaczego jego zdaniem ocena dokonana przez Komisję Oceny Projektów była nieprawidłowa i z jakich względów należało uznać, że skarżący kryteria spełnia. Komisja Odwoławcza Instytucji Zarządzającej WRPO orzeczeniem z dnia marca 2010 r. oddaliła protest w całości, dzieląc stanowisko organu administracyjnego I instancji. Skarżący zaskarżył odmowę uwzględnienia protestu do wojewódzkiego sądu administracyjnego w P i wniósł o uchylenie orzeczenia Komisji Odwoławczej. W skardze skarżący podniósł, że stanowisko organu odwoławczego jest błędne i zmierza do obrony błędnej oceny merytorycznej, która została przeprowadzona w sposób nieprawidłowy. Wskazał, na błędne dokonanie oceny projektu w oparciu o ustalone przez organ kryteria jak i wskazywał na niejednoznaczność, niejasność, brak uszczegółowień, interpretacji samych kryteriów. Wojewódzki sąd administracyjny w P oddalił skargę jako, że nie sposób stwierdzić by ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo. WSA w P stwierdził, że ocena projektu została dokonana na podstawie kryteriów wyboru projektów, stanowiących załącznik do Regulaminu Konkursu, przyjętych zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przez Komitet Monitorujący uchwałą nr z dnia lutego 2008 r. ze zmianą z dnia grudnia 2008 r. Z regulaminu konkursu wynika (pkt III), że ocena merytoryczna projektu opiera się o dwa rodzaje kryteriów: dopuszczające i wartościujące. Kryterium dopuszczające stanowi podstawę do oceny wniosku pod kątem odrzucenia lub dalszego rozpoznawania. Kryterium wartościujące jest zaś podstawą przyznawania punktów oceny. By projekt mógł znaleźć się na liście rankingowej konieczne jest by projekt przeszedł pozytywnie wszystkie kryteria dopuszczające u uzyskał minimum 60% punktów na podstawie kryteriów wartościujących. Sporne przed WSA w P było spełnienie przez skarżącego kryteriów nr 7, 9, 11, 18. Sąd administracyjny nie dopatrył się jednak naruszeń przepisów prawa w działaniach organu odwoławczego. Na wyrok WSA w P skarżący złożył skargę kasacyjną, którą oparł na naruszenie przepisów prawa procesowe oraz naruszeniu przepisów prawa materialnego w tym między innymi na naruszeniu przez Sąd art. 26 ust.2 w zw. z art. 30c ust pkt 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju poprzez przyjęcie, że postępowanie zostało przeprowadzone, w oparciu o obowiązujące powszechnie przepisy prawa z zapewnieniem

przejrzystości reguł stosowanych przy ocenie projektu skarżącego i innych uczestników konkursu. Skarżący także wskazał jako podstawę prawną wywiedzenia skargi kasacyjnej art. 26 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 30 c ust. 3 pkt. 1 ww. ustawy poprzez przyjęcie, że wniosek skarżącego został prawidłowo oceniony w zakresie weryfikacji kryteriów nr 7, 9, 11, 18. W skardze kasacyjnej skarżący podniósł, że zgodnie z art. 87 i art. 94 Konstytucji RP źródłami prawa nie są uchwały zarządów jednostek samorządu terytorialnego. Wniosek o dotację skarżącego został rozpatrzony przy zastosowaniu bardzo lakonicznych i nieprecyzyjnych uchwał Zarządu Województwa W oraz bez jakiegokolwiek uregulowania procedury i sposobu rozpoznania wniosku. Wątpliwości wynikające, zaś z niedoskonałości regulacji zostały rozpatrzone na niekorzyść skarżącego. Skarżący zwrócił uwagę, że przy rozpatrywaniu wniosku nie opierano się na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, lecz na tzw. prawie powielaczowym. Skarżący poniósł również, że nie podano w toku postępowania administracyjnego oraz przed sądem administracyjnym tożsamości osób oceniających projekt i ich kwalifikacji zawodowych. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia listopada 2010 r., sygn. akt: oddalił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu wskazał, że nie podziela podglądu skarżącego w zakresie nie posiadania przez zasady i procedury obowiązujące podmioty uczestniczące w realizacji programu, w rozumieniu art. 5 pkt 11 i art. 26 ust. 1 pkt 8 ww. ustawy waloru prawnego. Zdaniem NSA systemowi realizacji programu należy przyznać charakter źródła prawa. Mimo to NSA stwierdził, że może powstać wątpliwość, czy omawiany system realizacji programu jest źródłem prawa, gdyż system ten nie mieści się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, określonym w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji. Uznał też, że system realizacji programu nie jest wydawany przez organ, który ma Konstytucyjne upoważnienie dla wydania przepisów prawa, a także nie jest publikowany w sposób powszechnie przyjęty dla publikacji aktów normatywnych. Za uznaniem systemu realizacji programu za źródło prawa przemawia zdaniem NSA także generalny charakter tych norm i skierowanie ich do nieokreślonego indywidualnie kręgu adresatów.

Zarzut naruszenia art. 87 i art. 94 w zw. z art. 2 Konstytucji

Zdaniem skarżącego art. 26 ust. 3 i 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowiący podstawę wydania przez NSA wyroku z dnia listopada 2010 r. narusza art. 87 i 94 Konstytucji RP. Przepis art. 87 Konstytucji zawiera zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z paragrafem drugim art. 87 Konstytucji *Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. W myśl zaś art. 94 Konstytucji: Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.*

W postępowaniu o uzyskanie dotacji w ramach programu Wsparcie rozwoju MSP projekty przedstawione przez uczestników konkursu podlegały ocenie na podstawie kryteriów ustalonych, w oparciu o kryteria wyboru projektów, stanowiących załącznik do Regulaminu Konkursu, przyjętych zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przez Komitet Monitorujący uchwałą nr z dnia lutego 2008 r. ze zmianą z dnia grudnia 2008 r. **Kryteria te zostały ustalone przez zarząd województwa w i zatwierdzone przez Komitet Monitorujący ww. uchwałą.** W doktrynie przyjmuje się jednogłośnie, iż **katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego prawa został sformułowany w art. 87 Konstytucji RP i jest to katalog zamknięty.** Podkreśla to stanowisko profesor Sławomiry Wronkowskiej „*W Polskiej konstytucji z 1997 r. przyjęto tzw. zamknięty system źródeł prawa. Jeśli chodzi o akty prawa powszechnie obowiązującego, zamknięty system źródeł prawa w aspekcie podmiotowym wyraża się w tym, że prawo mogą stanowić jedynie podmioty konstytucyjnie do tego upoważnione, w aspekcie przedmiotowym - że rodzaje aktów prawotwórczych są wyczerpująco wymienione w ustawie zasadniczej*¹”. Również profesor Bogusław Banaszak w Komentarzu do Konstytucji RP podziela to stanowisko i podkreśla, że zamknięty katalog źródeł prawa dotyczy tylko źródeł o charakterze powszechnie obowiązujących, nie zaś źródeł obowiązujących wewnętrznie. *Dla funkcjonowania systemu prawnego i wypełniania przez prawo funkcji regulatora stosunków*

¹ Sławomira Wronkowska, Artykuł, Prz.Leg.2008.4.74, Zamknięty system źródeł prawa a implementacja prawa Unii Europejskiej. Tezy. Teza nr 1, 93844/1

społecznych istotne znaczenie ma konstytucyjna regulacja źródeł prawa nie tylko w aspekcie ich hierarchii, ale też tzw. zamknięcia tego systemu. Konstytucja RP ustanawia zamknięty system źródeł prawa. Jest to taki system, który został ukształtowany stosownie do zasad konstytucyjnych i który wyklucza dowolność jego uzupełniania formami konstytucyjnie nieprzewidzianymi i nieznanymi legitymacji na gruncie konstytucyjnie sformułowanych założeń prawodawstwa. Oznacza to, że to, w jaki sposób organy władzy publicznej korzystają z przyznanych im kompetencji prawotwórczych, determinowane jest przez prawo określające te kompetencje. Każde przekroczenie granic ustanowionych w Konstytucji pozbawia organ państwowy legitymacji działania. Zamknięcie źródeł prawa dotyczy tylko źródeł o charakterze powszechnie obowiązującym, a nie, mających mniejsze znaczenie w obrocie prawnym, źródeł wewnątrznie obowiązujących².

Zaskarżony przepis art. 26 ust 1. pkt 3 i 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi, że do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności:

- 3) przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów;
- 4) wybór, w oparciu o kryteria, o których mowa w pkt 3, projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego;

Z art. 26 ust 1. pkt 3 ww. ustawy wynika, że organ zarządzający sporządza propozycje kryteriów, które mają stanowić podstawę oceny projektów – wniosków uczestników postępowania. Kryteria te zatwierdza Komitet Monitorujący. Zatwierdzone kryteria stanowią więc podstawę prawną wyboru złożonych wniosków- art. 26 ust 1. pkt 4 ww. ustawy. Zdaniem skarżących przepisy te są niezgodne z art. 87 i 94 Konstytucji. Brak jest bowiem podstaw do uznania kryteriów ustalanych przez instytucje zarządzające za źródła prawa wymienione w art. 87 Konstytucji. Także nie można tych kryteriów zakwalifikować jako aktów prawa miejscowego. W sprawie skarżącego „ autorem” kryteriów była instytucja

² prof. dr hab. Bogusław Banaszak, Komentarz do art. 87 Konstytucji RP, Rok wydania: 2009, Wydawnictwo: C.H.Beck, Wydanie: 1

zarządzająca- zarząd województwa w _____ Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa: *Do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy stanowienie aktów prawa miejscowego w szczególności w sprawach wymienionych w przepisie. Żaden jednak przepis ustawy nie upoważnia zarządu województwa do stanowienia aktów prawa miejscowego.*

Należy wskazać, że orzecznictwo NSA, w zakresie ustalenia charakteru prawnego systemu realizacji programu nie jest jednolite. W wydanym w sprawie skarżącego postępowaniu NSA w wyroku z dnia _____ listopada 2010 r. NSA stwierdził bowiem, iż system realizacji programu stworzony przez zarząd województwa w _____ stanowi źródło prawa. W innym zaś wyroku z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie II GSK 314/10 NSA w Warszawie stwierdził: *1. Dokumenty stanowiące system realizacji programu operacyjnego, w tym te ustalające wszelkie zasady przeprowadzania samego konkursu, stanowią niewątpliwie uregulowania prawne pozostające poza systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego (odnoszą się bowiem tylko do relacji między właściwą instytucją a zainteresowanymi otrzymaniem pomocy z programu operacyjnego wnioskodawcami, którzy składając do niego aplikacje wyrażają - z zasady - zgodę na poddanie się wymaganiom danego programu).*

2. Uregulowania te nie mogą być jednak zarówno tworzone, jak i wykładane w sprzeczności z aktami prawa powszechnie obowiązującego dotyczącymi bezpośrednio konkretnej sfery działalności publicznoprawnej (w szczególności z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zawierającej pewne, choć z pewnością ograniczone wskazania co do wymogów stawianych programom pomocowym w ramach polityki rozwoju, ale i standardami konstytucyjnymi).

3. Do czasu zawarcia umowy o dofinansowanie stosunki zachodzące między wnioskodawcą i oceniającą jego aplikację do danego programu pomocowego instytucją mają cechy stosunku administracyjnoprawnego, a nie cywilnoprawnego (skoro zakładają do tego czasu przede wszystkim jednostronność i władczość aktów stanowiących ocenę przez właściwą instytucję aplikacji starającego się o dofinansowanie podmiotu)³.

³ LEX nr 596746

Zdaniem skarżącego brak jest podstaw do uznania tworzonych przez instytucje zarządzające kryteriów za źródła prawa **również ze względu na niesformalizowany sposób ich uchwalania i publikacji nie mieszczący się w powszechnym przyjętym w przepisach prawa powszechnie obowiązującego sposobie publikacji aktów normatywnych**. Kryteria oceny wniosków są bowiem jedynie publikowane na stronie internetowej instytucji zarządzającej. W żadnym razie nie można uznać, że sposób ten jest wystarczający dla publikacji aktu normatywnego, a co za tym idzie do wejścia tego aktu w życie. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych *ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe*. Kryteria stanowione przez zarząd województwa w _____ nie były publikowane w żadnym dzienniku urzędowym. W szczególności art. 13 ww. ustawy nie przewiduje możliwość ogłaszania tego rodzaju aktów w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Naruszenie zasady państwa prawa

Tworzenie norm prawnych, w sposób określony w art. 26 ust 1. pkt 3 zaskarżonej ustawy narusza zdaniem skarżącego wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę państwa prawa. W zasadzie państwa prawa mieści się szereg zasad konstytucyjnych, które częściowo zostały wprost wyrażone w innych przepisach Konstytucji RP. W praktyce wskazuje się jako podstawę naruszenia art. 2 wtedy kiedy naruszona została zasada państwa prawa niewyrażona bezpośrednio w innym przepisie ustawy zasadniczej.

Dziś rola art. 2 Konstytucji jest inna, bowiem Konstytucja z 1997 r. zawarta w swojej treści wiele norm, np. prawo dostępu do sądu, ochronę prawa do prywatności czy też wyłączność ustawy w ustanawianiu podstawowych praw, w tym także obowiązek przestrzegania zasady proporcjonalności przy wprowadzaniu ograniczeń tych praw (zakaz naruszania istoty prawa chronionego). Nie ma zatem potrzeby powoływania się na art. 2 Konstytucji w przypadku norm wyrażonych wprost w Konstytucji. Ma on natomiast znaczenie w tym zakresie, w którym dana zasada nie jest odrębnie wyrażona w Konstytucji. Chodzi o takie zasady, jak: ochrona zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (bezpieczeństwo prawne), ochrona praw nabytych i interesów w toku, zakaz wstecznego działania prawa, nakaz ustanawiania

odpowiedniej vacatio legis (odpowiedniego okresu dostosowawczego), przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym dostatecznej określoności przepisów prawa.⁴

Zdaniem skarżącego nie może być mowy o przestrzeganiu zasady bezpieczeństwa prawa i zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, w sytuacji kiedy zaskarżony przepis ustawy wprowadza do systemu prawa powszechnie obowiązującego normy prawne spoza zamkniętego katalogu źródeł prawa wyrażonego w art. 87 Konstytucji, wydawane są przez organy nieupoważnione konstytucyjnie i ustawowo do stanowienia prawa, a ich wprowadzenie – wejście w życie następuje bez formalnego ogłoszenia w stosownym dzienniku urzędowym. Każdy z ww. elementów narusza zdaniem skarżących zasadę państwa prawa. Obowiązkiwanie powszechne norm prawnych zawartych w katalogowym źródle prawa narusza zasadę bezpieczeństwa prawa i zaufania obywateli do państwa i prawa. To samo należy powiedzieć o stanowienie prawa przez organy do tego nie przeznaczone. Wprowadza to niepewność do systemu prawa. Brak formalnych publikacji aktów normatywnych tworzonych przez instytucje zarządzające (w rozumieniu przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) powoduje, że obywatel nie ma formalnie możliwości zapoznania się z obowiązującymi go przepisami prawa. Zdaniem skarżącego narusza to z całą pewnością zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa.

Naruszenie omawianej zasady wynika również z wprowadzenie ustawowej możliwości rozstrzygnięcia przez organ administracji w sprawie wniosków o dotację, a więc o realizacji prawa wnioskodawców do pomocy publicznej na podstawie pozaprawnych, w tym wartościowych metod ich oceny. Analiza akt sądowych w sprawie skargi M S oraz rozstrzygnięć administracyjnego i sądowych taką ocenę uzasadnia Organ administracji odwołał się do pojęć rynku i konkurencji dowolnie go oceniając, czego z uwagi na konstrukcję prawną zaskarżonego przepisu sądy administracyjne nie zaskarżyły.

Naruszenie zasady jawności i prawa do sądu.

⁴ Chojnacka Irena, artykuł Prz.Leg.2002.3.234, Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Teza nr 1

Przepis art. 61 § 1 Konstytucji RP ustanawia zasadę dostępu obywateli do informacji: *Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.* Zdaniem skarżącego w prawie obywatela do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne zawarta jest zasada jawności. Takie stanowisko wyrażono w doktrynie w zakresie postępowania w prawie zamówień publicznych. *Zasada jawności, którą przewiduje ustawa Prawo zamówień publicznych wpisuje się w prawo obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 Konstytucji RP).* Rozwinięciem przepisu konstytucyjnego jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.)⁵. W ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych jak i w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego ustawodawca wprowadził zasadę jawności do postępowań objętych regulacją przedmiotowych ustaw. W zakresie jednak ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju brak jest tego typu odwołań do zasady jawności. Przepis art. 37 skarżonej ustawy wyłącza zaś zastosowanie do postępowań administracyjnych toczących się na podstawie tej przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. *Do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.*

Wyłączenie stosowania przepisów kpa do postępowań w zakresie ubiegania się o udzielenie dofinansowania powoduje, że ocena prawidłowości działania organów władzy publicznej w tych postępowaniach ogranicza się wyłącznie do niepełnych regulacji zawartych w

⁵ Szczepański Damian, artykuł, Zam.Pub.Dor.2007.10.31, Gdy Pzp nie obowiązuje. Teza nr 2

ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. **Powyższe spowodowało, iż z uwagi na przyjęte przez Zarząd Województwa W kryteria oceny wniosków i sposób ich rozpatrzenia doszło do faktycznego utajnienia przebiegu oceny wniosków o dotację, złożonych w ramach konkurencyjnego systemu konkursowego. Tożsamości tych osób nie znały także sądy administracyjne, pomimo zgłaszanych w tym zakresie zarzutu przez M S na każdym etapie postępowania.**

Nieznajomość przez uczestnika postępowania administracyjnego tożsamości osób prowadzących postępowanie, jakie były kwalifikacje osób dokonujących oceny projektów w sprawach wymagających wiedzy specjalistycznej, czy osoby prowadzące postępowanie były bezstronne w szczególności, czy nie pozostawały w stosunku pokrewieństwa, czy w innych relacjach mogących powodować wątpliwości co do ich bezstronności narusza zdaniem skarżącego konstytucyjne prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Uczestnik postępowania nie więc możliwości weryfikacji, kim są osoby pełniące funkcje publiczne, a co za tym idzie podnosić istnienie postaw do wyłączenia tych osób z udziału w sprawie.

W doktrynie spotkać można głosy, że wyłączenie stosowania kpa w zakresie skarżonej ustawy i niewprowadzenie w zamian żadnych procedur chroniących prawa obywateli powoduje naruszenie zarówno zasady państwa prawa jak i prawo obywatela do sądu. Nieuzasadnione jest bowiem tłumaczenie ograniczenia przez ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przyspieszeniem postępowań o dotacje i możliwością uzyskania większej ilości środków z Unii Europejskiej.

Trzeba zwrócić uwagę, że NSA rozpoznając skargę kasacyjną skarżącego również odniósł się do przepisu art. 37 skarżonej ustawy. Na stronie 21 uzasadnienia wyroku NSA wskazał: *Można mieć wątpliwości, czy w omawianej kategorii spraw nie są za daleko idące ograniczenia w zakresie procedury postępowania, wyłączające kodeks postępowania administracyjnego (art. 37 u.z.p.p.r.). Z drugiej jednak strony danie stronom możliwości korzystania ze wszystkich instrumentów procesowych przewidzianych w omawianych w kodeksie mogłoby stanowić zagrożenie dla terminowości rozpoznawania tych spraw, co z kolei przełożyłoby się na niewykorzystanie wszystkich środków pomocowych pochodzących ze*

środków Unii Europejskiej, co byłoby trudne do zaakceptowania i szkodliwe dla gospodarki jako całości.⁶

Zdaniem skarżących ww. stanowisko NSA stoi w sprzeczności z podstawowymi prawami obywatela zawartymi w Konstytucji RP.

Zachodzi niezgodność art. 37 z.p.p.r. [ustawy z 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju] również z art. 2 Konstytucji poprzez wyłączenie stosowania właściwej procedury administracyjnej (bez wskazania innej) zapewniającej prawo do słusznego procesu przed organami administracji publicznej - procesu ukształtowanego procedurą o charakterze zupełnym. W państwie prawa nie może być miejsca dla procedur niepełnych, nieprzewidywalnych i obarczonych lukami konstrukcyjnymi, których nie da się uzupełnić poprzez analogia legis, skoro stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego wyraźnie wyłączono. Ochrona sądowa nie będzie ochroną skuteczną w sytuacji, gdy kontroli sądu administracyjnego podlegać będzie postępowanie o nieokreślonej procedurze, wyłączającej podstawowe gwarancje postępowania przyjęte powszechnie w demokratycznych państwach prawa⁷.

Można dostrzec potrzebę realizacji interesu publicznego wyrażającego się w jak najsprawniejszym wdrożeniu dotacji finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Nie mniej ten ważny cel publiczny nie powinien być realizowany kosztem konstytucyjnych praw wnioskodawców. Zaskarżona ustawa wykluczyła jakiegokolwiek regulacje ustawowe dot. procedur administracyjnych nie wprowadzając zamiennego rozwiązania. Próbę pogodzenia tych dwóch ważnych interesów, tj. publicznego i prywatnego podjął ustawodawca m.in. w art. 21 ustawy dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. 2007r., Nr 64, poz. 427 ze zm.).

Przeprowadzenie przez organy władzy publicznej i przez sądy administracyjne postępowań w oparciu o przepisy naruszające art. 61 ust.1, art. 45, art. 87 i 94 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej spowodowało, że skarżący nie otrzymał dotacji o

⁶ Wyrok NSA z dnia 11 listopada 2010 r.

⁷ Brzozowski Piotr, glosa, LEX/el 2008, Glosa do postanowienia WSA z dnia 18 października 2007 r., II SA/OI 861/07. Teza nr 3

którą się ubiegał. Wskutek tego zostały naruszone jego prawa majątkowe chronione przez art. 64 Konstytucji RP.

Wnioski końcowe.

Z art. 79 Konstytucji RP wynika, że wszczęcie postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej możliwe jest, gdy zaistnieją następujące przesłanki:

skarżący jest osobą, której konstytucyjne prawa lub obowiązki zostały naruszone, nie jest to więc skarga powszechna;

naruszenie prawa nastąpiło przez akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracyjny orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego. Po stronie skarżącego musi zatem wystąpić jego interes osobisty, także interes prawny (bo nastąpiło naruszenie sytuacji prawnej danej jednostki) i wreszcie interes aktualny (chodzi o naruszenie realne, aktualne i trwające w chwili wnoszenia skargi).

Niewątpliwym jest, w ocenie skarżącego, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia przysługujących mu praw gwarantowanych przez Konstytucję RP. Naruszenie praw i gwarancji konstytucyjnych zostało dokonane ostatecznym orzeczeniem sądu wydanym na podstawie przepisów art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 i art. 37 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. (Dz.U.2009.84.712 -j.t.) Skarżący wskazał na czym polegało naruszenie i jakie zasady zostały złamane.

Z powyższych względów skarga zasługuje na uwzględnienie.

Marcin Leśny
radca prawny

W załączeniu:

- pełnomocnictwo;
- kopia zaświadczenia o wpisie pełnomocnika na listę radców prawnych;
- 5 odpisów skargi konstytucyjnej;
- odpis wyroku NSA z dnia .11.2010 r., sygn. akt