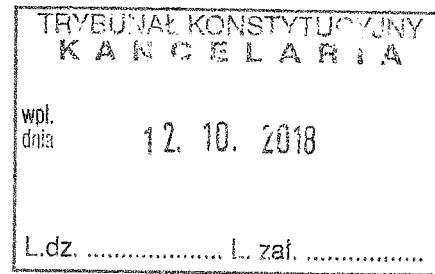




PK VIII TK 70.2017
(SK 17/17)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną S

Spółki komandytowej o stwierdzenie niezgodności art. 30i pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1307) 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 – z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z 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 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 30i pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1307), w zakresie, w jakim w sytuacji wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu dostępnej w ramach programu operacyjnego nakazuje pozostawienie protestu bez rozpatrzenia, jest zgodny z art. 78 Konstytucji w związku z, wynikającymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zasadami prawidłowej legislacji i sprawiedliwości proceduralnej, w związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

2) postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 30i pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1. z art. 32 ust. 2 Konstytucji oraz, wynikającą z art. 2 ustawy zasadniczej, zasadą sprawiedliwości społecznej podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

S
Spółka komandytowa
(dalej: Spółka lub Skarżąca) złożyła w dniu grudnia 2013 r. wniosek o dofinansowanie projektu w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, lata 2007-2013, 4. Oś priorytetowa: Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia, Działanie 4.4: Nowe Inwestycje o wysokim potencjale

innowacyjnym. Pismem z dnia maja 2014 r. Kierownik Sekcji Kontraktowania Departamentu Wsparcia Innowacyjności Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości poinformował Skarżącą o negatywnym wyniku oceny wniosku z powodu niespełnienia merytorycznego obligatoryjnego kryterium opłacalności. Skarżąca nie zgodziła się z tą oceną i złożyła protest. Protest nie został uwzględniony, o czym Minister Gospodarki poinformował Skarżącą pismem z czerwca 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W , rozpoznając skargę wniesioną przez Skarżącą na rozstrzygnięcie Ministra Gospodarki, wyrokiem z dnia września 2014 r., sygn. , przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez Ministra Gospodarki, stwierdzając, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo. Wyrokiem z dnia listopada 2014 r., sygn. , Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Ministra Gospodarki. Minister Gospodarki, rozpoznając sprawę ponownie, pismem z dnia lutego 2015 r. poinformował Skarżącą o pozostawieniu protestu bez rozpatrzenia na podstawie art. 30i pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (ówczesny tekst jednolity: Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.; dalej: ustawa o polityce rozwoju lub u.z.p.p.r.), z uwagi na wyczerpanie alokacji na realizację działania. Na rozstrzygnięcie to Skarżąca złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W , który, wyrokiem z dnia kwietnia 2015 r., sygn. , oddalił skargę. Wniesiona od tego orzeczenia skarga kasacyjna Skarżącej została, wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia lipca 2015 r., sygn. , oddalona.

W dniu 9 listopada 2015 r. Spółka wniosła skargę konstytucyjną, w której zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 30i pkt 1 ustawy o polityce rozwoju 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 – z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; 2) art. 30i pkt 2 ustawy o polityce rozwoju, 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 – 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 ust. 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem o sygn. Ts 360/15 z dnia 24 października 2016 r., postanowił odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Postanowienie to, w zakresie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w części dotyczącej zbadania zgodności art. 30i pkt 1 ustawy o polityce rozwoju z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zaskarżyła Spółka. Postanowieniem z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. Ts 360/15, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił zażalenie Skarżącej w zakresie badania zgodności art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nadał dalszy bieg skardze konstytucyjnej w tym zakresie.

W związku z powyższym dalsza część uzasadnienia niniejszego stanowiska uwzględnia treść skargi konstytucyjnej wyłącznie w zakresie, w jakim nadany jej został dalszy bieg.

Zdaniem Spółki, kwestionowany art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. narusza prawo Skarżącej do dwuinstancyjnego postępowania w zakresie, w jakim:

„1) pozbawia wnioskodawcę prawa do ponownej oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie przez właściwą instytucję zarządzającą, w sytuacji braku dostępnej alokacji,

2) oświadczenie organu w przedmiocie wyczerpania alokacji dostępnej w danym działaniu lub programie nie podlega jakiegokolwiek kontroli, tj. w szczególności kontroli organu wyższej instancji lub kontroli sądu administracyjnego, co należy uznać za bezzasadne zważywszy na bezpośrednie zaangażowanie organu w sprawę, jak również

3) brak weryfikacji oświadczenia organu przez podmioty trzecie – co rodzi wątpliwości co do bezstronności organu oraz zgodności oświadczenia ze stanem rzeczywistym oraz poprzez brak jakiegokolwiek kontroli działania organu, odbiera wnioskodawcy prawo do dwuinstancyjnego postępowania, zagwarantowanego w art. 78 Konstytucji RP” (s. 2 skargi konstytucyjnej).

Jako związkowe wzorce kontroli Skarżąca wskazała:

- prawo do równego traktowania przez władze publiczne, wynikające – zdaniem Spółki – z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji;
- zasadę proporcjonalności, określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady: demokratycznego państwa prawa i dekodowaną z niej zasadę rzetelnej legislacji oraz zasadę sprawiedliwości proceduralnej (s. 3 skargi konstytucyjnej).

Uzasadniając ten zarzut, Skarżąca podniosła, że art. 30i pkt 1 ustawy o polityce rozwoju, nakazując pozostawienie środka odwoławczego – jakim jest protest – bez rozpatrzenia, pozbawia wnioskodawcę prawa do ponownej merytorycznej oceny wniosku o dofinansowanie, a w konsekwencji możliwości uzyskania dofinansowania.

Zaskarżony przepis godzi też – zdaniem Spółki – w zasadę sprawiedliwości proceduralnej, gdyż, nie pozwalając na merytoryczne rozpoznanie protestu, nie zapewnia ochrony, którą powinny gwarantować środki odwoławcze, i czyni

rozstrzygnięcie nieprzewidywalnym. Odwołujący się nie może bowiem przewidzieć, czy wniesiony środek odwoławczy zostanie w ogóle rozpoznany.

W ocenie Skarżącej, art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. narusza jednocześnie art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż przewidziane w nim ograniczenie prawa do zaskarżenia nie ma charakteru ustawowego. Przesłanka wyczerpania alokacji jest – według Skarżącej – okolicznością pozaprawną, której nie można ustalić na podstawie przepisów prawa, a oświadczenie organu o wyczerpaniu alokacji dostępnej w danym działaniu lub programie nie podlega jakiegokolwiek kontroli. Spółka podkreśliła też, że wyczerpanie alokacji na działanie lub priorytet nie jest sytuacją stałą, a instytucje bezpośrednio zaangażowane we wdrażanie programów mają wpływ na decyzje o realokacji środków pomiędzy poszczególnymi działaniami lub – po uzyskaniu akceptacji Komisji Europejskiej – priorytetami oraz mogą dopuścić do stanu nadkontraktacji środków, o której mowa w art. 193 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.).

Zdaniem Skarżącej, przewidziane w zaskarżonej regulacji ograniczenie prawa do zaskarżenia nie pozostaje w związku z żadną inną wartością konstytucyjną, a nawet prowadzi do naruszenia tych wartości. Fakt, że procedura odwoławcza nie wstrzymuje zawierania umów z innymi wnioskodawcami, powoduje, iż szereg projektów, które mogą mieć istotną wartość z punktu widzenia osiągnięcia celów publicznych, może nie zostać wyłonionych do dofinansowania z tego tylko względu, że wskutek czasochłonności procedury odwoławczej dochodzi do wyczerpania alokacji. Istnieje przy tym – według Skarżącej – realne ryzyko, że część środków odwoławczych będzie świadomie rozpatrywana po terminie (niezależnie od przyczyn takiego stanu), tylko po to, aby instytucja mogła – po wyczerpaniu alokacji – pozostawić te środki bez rozpatrzenia. Ponadto w sytuacji gdy istnieje możliwość realokacji środków z innych programów i działań, to nie można – zdaniem Skarżącej – wykluczyć, że

sama instytucja zmniejszy alokację na dane działanie, pozbawiając wnioskodawców możliwości zawarcia umów.

W ocenie Skarżącej, art. 30i pkt 1 w związku z art. 30f u.z.p.p.r. udaremnia też jedną z podstawowych zasad obowiązujących przy procedurze wyboru projektów finansowanych ze środków europejskich – zasadę wyłaniania do dofinansowania projektów najlepszych.

Zdaniem Skarżącej, wprowadzone ograniczenie nie jest konieczne dla ochrony innych wartości i praw. Deklarowany przez ustawodawcę cel w postaci odpowiedniej sprawności dystrybucji środków unijnych można bowiem – według Skarżącej – osiągnąć w inny sposób, przykładowo poprzez ograniczenie czasu rozpatrywania protestów lub rozstrzygnięcia konkursów.

W ocenie Skarżącej, podmioty ubiegające się o dofinansowanie, których wnioski zostały zakwalifikowane do udziału w konkursie, są podobne i zostały niezasadnie zróżnicowane:

„– w zakresie prawa do uzyskania merytorycznej oceny prawidłowo złożonego wniosku o dofinansowanie, w zależności od tego czy na etapie ponownego dokonywania oceny złożonego wniosku (na skutek orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzającego, iż pierwotna ocena została przeprowadzona z naruszeniem prawa) pozostała dostępna na realizację działania lub priorytetu alokacja, jak również dalej

– w zakresie możliwości uzyskania dofinansowania, w zależności od tego, czy na etapie ponownego dokonywania oceny wniosku (na skutek orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzającego, iż pierwotna ocena została przeprowadzona z naruszeniem prawa) pozostała dostępna na realizację działania lub priorytetu alokacja” (s. 18 skargi konstytucyjnej).

Zdaniem Skarżącej, wnioskodawcy, wobec których sąd administracyjny nakazał przeprowadzenie ponownej merytorycznej oceny wniosku, oraz wnioskodawcy, których wnioski zostały prawidłowo ocenione przy pierwszym podejściu, powinni być traktowani jako podmioty podobne, w związku z czym

różnicowanie ich sytuacji w kontekście uprawnienia do uzyskania oceny złożonego wniosku o dofinansowanie, a w konsekwencji uprawnienia do otrzymania dofinansowania, wynikające z art. 30i u.z.p.p.r., powinno zostać uznane za dyskryminujące, a tym samym naruszające art. 32 Konstytucji oraz zasadę sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

W przekonaniu Skarżącej, naruszenie wobec niej zasad równości, niedyskryminacji oraz sprawiedliwości społecznej przejawia się w uniemożliwieniu jej uzyskania ponownej merytorycznej oceny wniosku, z uwagi na niezależną od niej przesłankę w postaci wyczerpania alokacji, która jednocześnie zależy od organów przyznających wsparcie.

Zaskarżony przepis narusza ponadto – zdaniem Skarżącej – zasadę prawidłowej legislacji poprzez brak określenia, w jaki sposób można stwierdzić wystąpienie wskazanej w art. 30i u.z.p.p.r. sytuacji wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu, oraz niewskazanie podmiotu uprawnionego do stwierdzenia wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu.

Pismem z dnia 10 sierpnia 2017 r. udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej Spółki zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO), który odniósł się do wszystkich zarzutów podniesionych przez Skarżącą i przedstawił stanowisko, że:

- 1) art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r., w zakresie w jakim nie przewiduje kryteriów stwierdzenia zaistnienia przesłanki wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu, o której mowa w art. 30a ust. 1 pkt 2 u.z.p.p.r., jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji RP;
- 3) art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

4) art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r., w zakresie, w jakim nie przewiduje kryteriów stwierdzenia zaistnienia przesłanki wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu, o której mowa w art. 30a ust. 1 pkt 2 u.z.p.p.r., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając powyższe stanowisko, w piśmie z 2 października 2017 r., Rzecznik stwierdził, że przewidziane w art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. pozostawienie protestu bez rozpatrzenia stanowi wyjątek od ogólnej zasady przewidzianej w art. 78 Konstytucji, gdyż faktycznie pozbawia wnioskodawcę możliwości skorzystania ze skutecznego środka odwoławczego.

W ocenie Rzecznika, kwestionowany przepis narusza prawo do równego traktowania w zakresie możliwości zaskarżania orzeczeń i decyzji, gdyż powoduje, nieuzasadnione, odmienne traktowanie wnioskodawców, którzy wnieśli protest, w zależności od czasu rozpatrywania tego środka odwoławczego, a także w ramach poszczególnych konkursów – z uwagi na obowiązujący w poszczególnych programach różny poziom dopuszczalnej nadkontraktacji.

Faktyczny brak możliwości udzielenia dofinansowania na projekt po wyczerpaniu alokacji, na który powołał się ustawodawca, wprowadzając art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r., nie jest – zdaniem Rzecznika – szczególną okolicznością uzasadniającą ustanowienie wyjątku od zasady zaskarżalności. Ustawodawca mógłby bowiem przyspieszyć procedurę rozpatrywania protestów lub stworzyć rezerwę finansową przeznaczoną na dofinansowanie projektów umieszczonych na liście projektów wybranych do dofinansowania w wyniku przeprowadzenia procedury odwoławczej.

Tym samym ograniczenie prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji nie jest – według RPO – konieczne dla realizacji celu, który postawił sobie ustawodawca.

W ocenie Rzecznika, wprowadzone ograniczenie nie jest również proporcjonalne, gdyż w całości przerzuca ciężar skutków związanych z czasem trwania procedury odwoławczej na wnioskodawcę.

Przewidziane w art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. pozostawienie protestu bez rozpatrzenia narusza też – zdaniem RPO – zasadę sprawiedliwości proceduralnej, gdyż uniemożliwia realizację takich funkcji zaskarżenia jak prewencyjne i stymulujące oddziaływanie na rozstrzygnięcia podmiotów I instancji oraz zinternalizowanie przez stronę niekorzystnego dla niej rozstrzygnięcia i zwiększenie zaufania do aparatu państwowego.

Merytoryczną ocenę zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej należy poprzedzić ustaleniem, czy skarga spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jej rozpoznania.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK

ZU nr 1/A/2014, poz. 8; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37; 5 lipca 2017 r., sygn. SK 8/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 54 oraz 28 lutego 2018 r., sygn. SK 28/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 10).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli konkretnej. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 15; 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 39).

Skarga konstytucyjna musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało zainicjowane skargą wniesioną do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 9 listopada 2015 r. Po wniesieniu skargi, 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: ustawa otpTK). W myśl art. 9 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 ze zm.), do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy otpTK, stosuje się przepisy tej ustawy (ust. 1), przy czym czynności procesowe dokonane w tych postępowaniach pozostają w mocy (ust. 2). Z tego względu w analizowanej sprawie znajdują zastosowanie przepisy ustawy otpTK.

Stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy otpTK, skarga konstytucyjna zawiera:

- 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;
- 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;
- 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;
- 4) przedstawienie stanu faktycznego;
- 5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1;
- 6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sformułowanie zarzutu oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że

konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2).

„Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami <nadającymi się> do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Przedstawiona przez skarżącego argumentacja powinna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, *op. cit.* i 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, *op. cit.* oraz 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 32).

W niniejszej sprawie skarga konstytucyjna nie w pełni realizuje wymogi formalne warunkujące merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Skarżąca w punkcie 1. *petitum* skargi konstytucyjnej wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 30i pkt 1 ustawy o polityce rozwoju z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu Skarżąca nie określiła jednak, na czym miałyby polegać sprzeczność kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej, ani nie powołała adekwatnych argumentów lub dowodów mogących uzasadniać ten zarzut.

Przewidziany w art. 32 ust. 2 Konstytucji zakaz dyskryminacji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, dyskryminacja stanowi kwalifikowany przejaw nierównego traktowania wyrażający się w świadomym i celowym, a przy tym konstytucyjnie zabronionym, różnicowaniu przez prawodawcę podmiotów prawa wyłącznie przez wzgląd na ich indywidualne cechy osobowe bądź różnicowaniu z innymi – dających się ujawnić w toku wykładni – pobudek (celów), zasługujących na szczególne potępienie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 49; *vide* także – powołane tam orzecznictwo). „Twierdzenie, że prawodawca naruszył zakaz dyskryminacji, wymaga zatem przedstawienia innych argumentów niż twierdzenie, że naruszono nakaz równego traktowania podmiotów podobnych. Aby dowieść naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji, należy wykazać w szczególności, że:

- a) różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz
- b) wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie” (postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115).

W niniejszej sprawie Skarżąca nie powołała argumentów dotyczących bezwzględnie niedopuszczalnego konstytucyjnie kryterium różnicującego, na podstawie którego dochodziłoby do dyskryminacji, poprzestając na stwierdzeniu,

że wszyscy wnioskodawcy ubiegający się o dofinansowanie powinni być traktowani jako podmioty podobne, w związku z czym różnicowanie ich sytuacji w kontekście uprawnienia do uzyskania oceny wniosku powinno zostać uznane za dyskryminujące. Taka argumentacja, dotycząca w istocie niezasadnego odmiennego traktowania podmiotów podobnych, nie może zostać uznana za spełniającą, określony w art. 53 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy otpTK, wymóg uzasadnienia zarzutu, gdyż całkowicie pomija przyjęte w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumienie przepisu art. 32 ust. 2 Konstytucji. Tego rodzaju brak formalny uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie skargi i wskazuje na konieczność umorzenia postępowania w tej części, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (*vide* – powołane wcześniej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn.: K 16/15, *op. cit.* i SK 20/14, *op. cit.*).

Wymogów formalnych, określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy otpTK, nie spełnia również, sformułowany w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że „zasada sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza w treść od zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych (...), z drugiej zaś strony kreuje obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (...). (...) w zakresie obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, *op. cit.*; *vide* też – powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

„W orzecznictwie Trybunału utrwalił się pogląd o zbędności orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji w sytuacji, gdy jako wzorzec kontroli wskazywany jest art. 32 Konstytucji proklamujący zasadę równości, a argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów jest zbieżna lub podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem nie powołuje odrębnych argumentów wskazujących na samoistne (tj. w oderwaniu od zasady równości) naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej (...). Wskazane ujęcie relacji pomiędzy art. 2 i art. 32 Konstytucji, jako wzorcami kontroli, odzwierciedla generalną zasadę orzecniczą, zgodnie z którą odwoływanie się do ogólnych wzorców konstytucyjnych jest uzasadnione tylko wówczas, jeśli nie istnieją szczegółowe normy konstytucyjne, ściślej wiążące się z kontrolowaną regulacją” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 6/10, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 19; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie Skarżąca nie tylko nie powołała odrębnych argumentów wskazujących na samoistne, w oderwaniu od zasady równości, naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, ale, poprzestając na stwierdzeniu, że „naruszenie wobec niej zasad równości, niedyskryminacji oraz sprawiedliwości społecznej przejawia się w uniemożliwieniu jej uzyskania ponownej merytorycznej oceny Wniosku, z uwagi na przesłankę niezależną od niej” (s. 18 skargi konstytucyjnej), nie określiła, na czym miało polegać naruszenie tej zasady. Tym samym nie został spełniony jeden z koniecznych warunków merytorycznego rozpoznania skargi w tym zakresie.

W tym stanie rzeczy przedmiotem dalszego postępowania w niniejszej sprawie winien być zarzut dotyczący niezgodności art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. – we wskazanym przez Skarżącą zakresie – z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, zasadami prawidłowej legislacji i sprawiedliwości proceduralnej.

Zaskarżony art. 30i pkt 1 ustawy o polityce rozwoju stanowi: „W przypadku gdy na jakimkolwiek etapie postępowania w zakresie procedury odwoławczej, alokacja na realizację działania lub priorytetu, o której mowa w art. 30a ust. 1 pkt 2, zostanie wyczerpana:

1) właściwa instytucja zarządzająca pozostawia protest bez rozpatrzenia, informując o tym na piśmie wnioskodawcę, pouczając jednocześnie o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na zasadach określonych w art. 30c;”.

Powyższą regulację należy rozpatrywać w jej normatywnym kontekście, który stanowią pozostałe przepisy Rozdziału 5. ustawy o polityce rozwoju, dotyczące realizacji programów operacyjnych, w szczególności zawarte w art. 30a ust. 1 pkt 2 i art. 30c, do których nawiązuje zaskarżony art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. Dopiero bowiem uwzględnienie przepisów, do których odsyła art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r., pozwala na zrekonstruowanie treści zaskarżonej normy.

Stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju, w ramach programu operacyjnego mogą być dofinansowane projekty: 1) indywidualne – o strategicznym znaczeniu dla realizacji programu, wskazane przez instytucję zarządzającą; 2) systemowe, w tym również projekty pomocy technicznej – polegające na realizacji zadań publicznych przez podmioty działające na podstawie odrębnych przepisów, w zakresie określonym przepisami prawa i dokumentami strategiczno-programowymi przyjętymi przez Radę Ministrów; 3) wyłonione w trybie konkursu.

W celu wyłonienia projektów do dofinansowania w trybie konkursu, instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca ogłasza konkurs na swojej stronie internetowej (art. 29 ust. 1 u.z.p.p.r.). Podmioty ubiegające się o dofinansowanie składają wnioski o dofinansowanie projektu według wzoru wniosku oraz w terminie, miejscu i w sposób określony w ogłoszeniu (art. 29 ust. 2 pkt 8 i 9 u.z.p.p.r.). Wyboru projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego, dokonuje instytucja

zarządzająca (art. 26 ust. 1 pkt 4 u.z.p.p.r.) lub instytucja pośrednicząca (art. 27 ust. 1 pkt 3 u.z.p.p.r.).

Art. 30a ust. 1 u.z.p.p.r. stanowi:

„1. 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 działań i priorytetów w ramach programu operacyjnego.”

Instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca informują pisemnie wnioskodawcę o wynikach poszczególnych etapów oceny jego projektu wraz z podaniem otrzymanej punktacji lub informacji o spełnieniu bądź niespełnieniu kryteriów wyboru projektów (art. 30a ust. 3 u.z.p.p.r.). Lista projektów, które zostały zakwalifikowane do dofinansowania, jest też ogłaszana przez właściwą instytucję na jej stronie internetowej (art. 30a ust. 2 u.z.p.p.r.).

Etap wyboru projektów przeznaczonych do dofinansowania kończy się rozstrzygnięciem o zakwalifikowaniu projektu do dofinansowania lub o negatywnej ocenie projektu. Z beneficjentami, których projekty zostały wybrane w trybie konkursu lub wyłonione w wyniku rozpatrzenia środków odwoławczych przewidzianych w ustawie, zawierane są umowy o dofinansowanie projektu (art. 30a ust. 1 w związku z art. 29 ust. 4 u.z.p.p.r., który stanowi: „Do czasu zawarcia wszystkich umów o dofinansowanie projektu z beneficjentami wyłoniionymi w konkursie lub w wyniku rozpatrzenia środków odwoławczych przewidzianych w ustawie, instytucja ogłaszająca konkurs nie może spowodować pogorszenia zasad konkursu, warunków realizacji projektu oraz nakładać na podmioty ubiegające się o dofinansowanie dodatkowych obowiązków.”). Podstawę dofinansowania stanowi umowa (art. 30 ust. 1 u.z.p.p.r.), która zawierana jest z beneficjentem przez instytucję zarządzającą albo działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą lub instytucję wdrażającą (*vide* – wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. SK 50/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 12).

W przypadku negatywnej oceny projektu wnioskodawcy przysługuje środek odwoławczy w postaci protestu do właściwej instytucji zarządzającej (art. 30b ust. 1 u.z.p.p.r.). Negatywną oceną jest ocena w zakresie spełniania przez projekt kryteriów zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący, w ramach której projekt nie uzyskał minimum punktowego lub nie spełnił kryteriów wyboru projektów, na skutek czego nie może być zakwalifikowany do dofinansowania lub skierowany do kolejnego etapu oceny, jak również wtedy, gdy projekt uzyskał minimum punktowe lub spełnił kryteria wyboru projektów, umożliwiające zakwalifikowanie go do dofinansowania, jednak dofinansowanie nie jest możliwe z uwagi na wyczerpanie w ramach konkursu przeznaczonych na ten cel środków (art. 30b ust. 2 u.z.p.p.r.), przy czym wyczerpanie środków w ramach konkursu nie może stanowić wyłącznej przesłanki wniesienia protestu (art. 30b ust. 3 u.z.p.p.r.). Właściwa instytucja zarządzająca informuje wnioskodawcę na piśmie o wyniku rozpatrzenia jego protestu. Informacja ta zawiera w szczególności: treść rozstrzygnięcia polegającego na uwzględnieniu albo nieuwzględnieniu protestu wraz z uzasadnieniem; a w przypadku nieuwzględnienia protestu – pouczenie o możliwości i terminie wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 30b ust. 9 u.z.p.p.r.).

Zgodnie z art. 30c ustawy o polityce rozwoju, po wyczerpaniu postępowania odwoławczego przed właściwą instytucją oraz w przypadku, o którym mowa w art. 30i pkt 1, wnioskodawca może w tym zakresie wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W wyniku rozpatrzenia skargi sąd może: 1) uwzględnić skargę, stwierdzając, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, przekazując jednocześnie sprawę do ponownego rozpatrzenia przez właściwą instytucję zarządzającą lub pośredniczącą; 2) oddalić skargę w przypadku jej nieuwzględnienia; 3) umorzyć

postępowanie w sprawie, jeżeli z jakichkolwiek względów jest ono bezprzedmiotowe (art. 30c ust. 3 u.z.p.p.r.).

Od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego wnioskodawcy, właściwej instytucji pośredniczącej lub zarządzającej przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 30d ust. 1 u.z.p.p.r.).

W przypadku uwzględnienia skargi i jednoczesnego stwierdzenia, że alokacja na realizację działania lub priorytetu została wyczerpana, sąd administracyjny stwierdza tylko, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i nie przekazuje sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r.).

Prawomocne rozstrzygnięcie sądu administracyjnego, polegające na oddaleniu skargi, odrzuceniu skargi lub pozostawieniu skargi bez rozpatrzenia, kończy procedurę odwoławczą oraz procedurę wyboru projektu (art. 30h u.z.p.p.r.).

W myśl art. 30f ustawy o polityce rozwoju, procedura odwoławcza, o której mowa w art. 30a – 30e u.z.p.p.r., nie wstrzymuje zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty zostały zakwalifikowane do dofinansowania.

Jako podstawowy wzorzec kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie należy uznać przywołany przez Skarżącą art. 78 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

„Przepis ten statuuje samodzielne i w pełni ukształtowane, na poziomie ogólności właściwym Konstytucji, konstytucyjne prawo podmiotowe (prawo podstawowe) – prawo do zaskarżenia orzeczenia albo decyzji wydanych w pierwszej instancji. Prawo to przysługuje każdej ze stron procesu, niezależnie od tego, jaki jest to rodzaj procesu (cywilny, karny, sądowoadministracyjny, administracyjny) i przed jakim organem się toczy (sąd, organ administracji

publicznej)” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2018 r., sygn. K 12/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 29).

W doktrynie podkreśla się, że pojęcie „orzeczeń i decyzji” w art. 78 Konstytucji ma charakter autonomiczny i nie powinno być wiązane z żadną konkretną formą rozstrzygnięć zapadających w konkretnym postępowaniu sądowym lub pozasądowym. „Otwarta formuła <orzeczeń i decyzji> ma na celu objęcie konstytucyjną gwarancją szerokiego spektrum rozstrzygnięć, niezależnie od nazwy nadawanej im przez ustawy zwykłe (wyrok, postanowienie, zarządzenie, nakaz zapłaty, mandat karny, uchwała) oraz ich przedmiotu. (...) Mieszczą się w niej zarówno rozstrzygnięcia o przedmiocie konkretnego postępowania, bez względu na nazwę nadawaną im w konkretnym postępowaniu, jak również – *lege non distinguente* – o kwestiach ubocznych pojawiających się w toku postępowania (P. Grzegorzczak, K. Weitz, komentarz do art. 78 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz, Tom I*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 1789; *vide* również – powołana tam literatura).

Przez orzeczenia i decyzje, o których mowa w art. 78 Konstytucji, należy rozumieć wszelkie władcze rozstrzygnięcia indywidualne, kształtujące sytuację prawną jednostki. „Zakres stosowania pojęcia <środek zaskarżenia> użytego w art. 78 Konstytucji obejmuje nie tylko postępowanie o charakterze administracyjnym, w którym rozstrzygnięcie o prawach strony następuje w postępowaniu odzwierciedlającym relacje administracyjnoprawne między podmiotem wydającym decyzje (<decydującym>) a stroną (...), ale również inne postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozpatrzenia indywidualnych spraw jednostki i innych podmiotów prawa prywatnego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. K 53/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 38; *vide* także – powołane tam orzecznictwo i literatura).

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał, że „ustrojodawca posłużył się ogólnym sformułowaniem <zaskarzenie>, nie precyzując charakteru

i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu tego prawa. Zastosowanie ogólnego pojęcia <zaskarżenie> pozwoliło na objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Uwzględniając szeroki zakres swobody ustawodawcy w kształtowaniu mechanizmu zaskarżenia, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że ”możliwość uruchomienia weryfikacji orzeczenia podjętego w I instancji jest istotą prawa do zaskarżenia wyrażonego w art. 78 Konstytucji. Nakłada ono na ustawodawcę obowiązek nie tylko formalnego uprawnienia strony do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w I instancji, ale także stworzenia gwarancji prawnych zabezpieczających skuteczność tego środka w tym sensie, że powinien on umożliwić organowi II instancji merytoryczną ocenę prawidłowości rozstrzygniętej sprawy. Art. 78 Konstytucji stanowi bowiem także gwarancję obiektywnej i realnej kontroli instancyjnej, której celem jest zapobieganie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 11 maja 2004 r., sygn. SK 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41).

Wynikająca z art. 78 Konstytucji zasada zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie ma charakteru bezwzględnego. Zdanie drugie art. 78 Konstytucji dopuszcza wprowadzenie wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, co uwarunkowane jest ustawową formą takiego ograniczenia. Odstępstwa od tej zasady nie mogą doprowadzić do naruszenia innych przepisów konstytucyjnych, nie mogą powodować przekreślenia ogólnej zasady zaskarżalności i muszą znajdować uzasadnienie w szczególnych okolicznościach faktycznych i prawnych (*vide* m.in. – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01,

OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42 oraz z dnia 15 listopada 2016 r., sygn. SK 46/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 87; *vide* także powołane tam orzecznictwo). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w doktrynie dominuje przy tym pogląd, że określanie wyjątków, o których mowa w art. 78 zdanie 2 *in principio* – zarówno co do wypadków wyłączenia, jak i ograniczenia zaskarżalności orzeczeń i decyzji – uwarunkowane jest spełnieniem wymagań, które w ogólności dla ograniczania wolności i praw statuuje art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2018 r., sygn. K 12/15, *op. cit.* oraz P. Grzegorzczak, K. Weitz, komentarz do art. 78 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz, Tom I, op. cit.*, s. 1814; *vide* również – powołane tam orzecznictwo i literatura).

Kolejnymi, powołanymi przez Skarżącą jako związkowe do art. 78 Konstytucji, wzorcami kontroli są art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Art. 2 Konstytucji stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”.

Przepis ten wyraża trzy odrębne zasady konstytucyjne: państwa demokratycznego, państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, z których wyprowadza się szereg szczegółowych zasad pochodnych. Zasady te są ze sobą ściśle powiązane funkcjonalnie oraz treściowo. Powiązanie to polega przede wszystkim na tym, że zasady te treściowo nie mają w pełni rozłącznego charakteru. W ujęciu art. 2 Konstytucji RP warunkiem koniecznym funkcjonowania państwa prawnego jest jego demokratyczny charakter oraz realizacja zasad sprawiedliwości społecznej. Zasada państwa prawnego mieści w sobie ponadto wiele zasad szczegółowych, które mają wpływ na rozumienie zasady państwa demokratycznego i sprawiedliwości społecznej (*vide* – P. Tuleja, komentarz do art. 2 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Tom I, op. cit.*, s. 217; *vide* także – powołana tam literatura).

W niniejszej sprawie Skarżąca powołała się, w ramach wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji, na – wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego – zasadę prawidłowej legislacji i zasadę sprawiedliwości proceduralnej.

Zasada prawidłowej (poprawnej) legislacji była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wydanym w pełnym składzie Trybunału wyroku z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, Trybunał Konstytucyjny, analizując wcześniejsze orzecznictwo, wskazał, że z orzecznictwa tego „wywieść można trzy zasadnicze założenia istotne dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji. Po pierwsze – każdy przepis prawa, a zwłaszcza ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa, powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki powinien być tak sformułowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw. (...) Ważnym elementem zasady poprawnej legislacji jest także przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Z tego względu, <poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą byłoby więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet jeśli celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji, które stanowi

naruszenie art. 2 Konstytucji> (...). Kolejnym ważnym elementem zasady przyzwoitej legislacji jest wymóg przestrzegania zasad racjonalności. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału racjonalność stanowionego prawa musi zostać uznana za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za <przyzwoitą>, choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności, na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia (...). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwracał konsekwentnie uwagę, że nie każde naruszenie zasad prawidłowej legislacji formułowanych przez doktrynę prawa stanowi jednocześnie naruszenie Konstytucji. Z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału wynika, że przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu może być także uchybienie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji” (OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59; *vide* także – powołane tam orzecznictwo i literatura).

Z art. 2 Konstytucji wyprowadza się też zasadę sprawiedliwości proceduralnej, którą wiąże się z wartościami wywodzonymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (*vide* – P. Tuleja, komentarz do art. 2 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Tom I., op. cit.*, s. 247).

Zasada sprawiedliwości proceduralnej „najczęściej rozważana była w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako element konstytucyjnego prawa do sądu” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). Trybunał Konstytucyjny zwracał przy tym uwagę, że „[ż]aden z przepisów Konstytucji nie formułuje wprost konstytucyjnego prawa lub zasady rzetelnej i sprawiedliwej procedury przed organami władzy publicznej innymi niż sądy” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 maja 2018 r., sygn. SK 8/14, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 34). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny

konsekwentnie wskazywał, że „[w] demokratycznym państwie prawnym postępowanie przed wszystkimi organami władzy publicznej, które są prawnie powołane do rozstrzygania o sytuacji jednostki, powinno spełniać pewne wymagania sprawiedliwości i rzetelności. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej” (wyrok z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178; *vide* również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66 i z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 30/10, *op. cit.*).

Podkreślając, że sprawiedliwość proceduralna jest pojęciem, które nie ma swego sprecyzowanego znaczenia, „[j]ednak mimo wielości doktrynalnych koncepcji ustalenia zakresu pojęciowego tej zasady, jej jądro znaczeniowe, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jest wspólne. Na tę zasadę składają się co najmniej wymagania: możliwości bycia wysłuchanym, ujawnienia w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności, oraz zapewnienia uczestnikowi postępowania przewidywalności przebiegu postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 30/10, *op. cit.*; *vide* też – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55 i z dnia 23 maja 2018 r., sygn. SK 15/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 35, *vide* też – powołane tam orzecznictwo i literatura).

Za istotny czynnik sprawiedliwości proceduralnej Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, wyrażone w art. 78 Konstytucji, prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (*vide* m.in. – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08, *op. cit.*; z dnia 25 lipca

2013 r., sygn. SK 61/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 84 i z dnia 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14, OTK ZU nr 9/A/2015 poz. 149).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wzorzec kontroli, zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania wymienionych w tym przepisie wartości (*vide* - wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39).

Analizując, określony w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wymóg istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że przesłanka ta mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzonych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczenia prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż ocena spełnienia poszczególnych kryteriów, składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej)

ingerencji, wymaga pewnego zrelatywizowania, stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych (*vide* – orzeczenie z dnia 17 października 1995 r., sygn. K. 10/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 30 oraz wyroki z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 23).

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że „[z]arzut braku proporcjonalności ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa wymaga przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania:

- 1) czy zakwestionowana regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków mających legitymację w wartościach wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (kryterium przydatności);
- 2) czy jest ona konieczna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, w tym sensie, że żadne inne rozwiązanie prawne, ingerujące w mniejszym stopniu w wolności i prawa konstytucyjne, nie umożliwiłoby realizacji zamierzonego celu (kryterium niezbędności);
- 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do wynikających z niej ciężarów dla podmiotów wolności i praw (kryterium proporcjonalności *sensu stricto*)” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2018 r., sygn. SK 18/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 25; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.”.

„W doktrynie wskazuje się, że równość dwóch lub więcej podmiotów polega na ich przynależności do co najmniej jednej i tej samej klasy, wyróżnionej ze względu na określoną cechę istotną. Wyprowadza się stąd ogólną normę polegającą na tym, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być

traktowane w sposób podobny, a podmioty znajdujące się w sytuacji odmiennej w sposób odmienny. W art. 32 ust. 1 Konstytucji RP chodzi więc o równe traktowanie podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej” (W. Borysiak, L. Bosek, komentarz do art. 32 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. op. cit.*, s. 831, *vide* też – powołana tam literatura).

Zasada równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 Konstytucji, była niejednokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślał, że „[p]odstawowym zagadnieniem poprzedzającym analizę zachowania tej zasady, wymagającym rozstrzygnięcia, jest to, czy istnieje wspólna cecha relewantna porównywanych sytuacji, a więc czy zachodzi <podobieństwo> tych sytuacji, stanowiące przesłankę dla zastosowania zasady równości. (...) Równość to także akceptacja odmiennego traktowania podmiotów, które wspólnych cech relewantnych nie mają. Jeśli zatem zróżnicowania sytuacji prawnej i faktycznej adresatów norm prawnych odpowiadają obiektywnie istniejącym między nimi odmiennostom, nie dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. P 7/10, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 74).

„Zasada równości nie ma charakteru absolutnego (...). Dopuszcza się zróżnicowane kształtowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych, mających tę samą cechę istotną, jeżeli istnieje ku temu uzasadniona przyczyna (...). W takim wypadku należy ustalić, czy kryterium, według którego następuje zróżnicowanie sytuacji tych podmiotów, pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania oraz czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 2017 r., sygn. P 2/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 59, *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

„Kluczowy charakter dla rozważania zasady równości ma więc zawsze ustalenie (dobór) <cechy istotnej>, bo przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Uznanie owego podobieństwa pozwala na podjęcie badania, czy podmioty podobne są traktowane podobnie przez przepisy prawa. Dopiero zaś stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza zróżnicowanie), prowadzi do postawienia pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości. Ustalenie klasy podmiotów podobnych powinno być dokonywane zawsze *ad casum*. Wymaga bowiem analizy treści regulacji prawnej. Ustalenie to musi być dokonywane zawsze adekwatnie do treści stosunku prawnego, ze względu na dające się wyodrębnić klasy porównywanych podmiotów. Bez poprawnego wyznaczenia klasy podmiotów podobnych nie da się poprawnie zastosować testu równości. Jeśli klasa zostanie błędnie wyznaczona za szeroko, niemal zawsze przyniesie negatywny wynik. Test oceny równości wskazywać będzie nierówność. Toteż w przypadkach wątpliwych Trybunał zazwyczaj opowiada się za przyjęciem węższej klasy podmiotów należących do tej samej klasy. (...) Większa niż dawniej złożoność współczesnych stosunków społecznych rodzi niekiedy po stronie prawodawcy konieczność bardziej szczegółowego określania klasy podmiotów. (...) Coraz częściej bowiem ocena zachowania zasady równości wymaga porównania nie dwóch, ale większej liczby klas podmiotów, które mogą być uznane za podobne ze względu na daną cechę istotną. Ocena sytuacji prawnej staje się skomplikowana. Różnie bowiem wyglądają odmienności w sytuacji prawnej podmiotów w zależności od wyboru porównywanych grup. (...) postulat równości nie może być utożsamiany z nakazem identyczności. Celem i istotą regulacji prawnych jest wprowadzanie zróżnicowań. Dopóki te zróżnicowania prawne odpowiadają obiektywnie istniejącym różnicom między adresatami norm prawnych, problem naruszenia zasady równości nie powstaje” (L. Garlicki i M. Zubik, komentarz do art. 2 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej*

Polskiej, Komentarz, II, Art. 30-86, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 109 i 110-111).

„W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często więc ma ona relatywny charakter” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 45; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). Podmioty różne, a więc niemające relewantnej cechy wspólnej, mogą być traktowane różnie.

Odmienne traktowanie podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jeżeli znajduje konstytucyjne uzasadnienie, szczególnie jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24). W świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji, zakaz różnicowania odnosi się bowiem do zróżnicowań o nieuzasadnionym (arbitralnym) charakterze.

Analiza zawartości normatywnej zaskarżonego art. 30i pkt 1 ustawy o polityce rozwoju, w kontekście wskazanych wzorców kontroli, nie pozwala podzielić podniesionego przez Skarżącą zarzutu niekonstytucyjności.

Przewidziany w art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. nakaz pozostawienia protestu bez rozpatrzenia niewątpliwie ingeruje w prawo wnioskodawcy do zaskarżenia negatywnej oceny projektu, w konstytucyjnym znaczeniu tego prawa.

Pozostawienie protestu bez rozpatrzenia oznacza bowiem, że nie podlega on merytorycznemu rozpoznaniu (*vide* m.in. – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. II GSK 2653/14, LEX nr 2138182). W przypadku wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego przedmiotem kontroli sądowej jest dokonana przez właściwą

instytucję ocena projektu, ale tylko pod kątem legalności. W toku kontroli sądowej – co należy przypomnieć – nie zapada rozstrzygnięcie co do wyboru projektu. W przypadku ustalenia, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, sąd przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia (art. 30c ust. 3 pkt 1 u.z.p.p.r.), a w przypadku wyczerpania alokacji – poprzestaje na stwierdzeniu, że ocena była niezgodna z prawem (art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r.).

Kwestionowany przepis art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. nie wyłącza jednak samej możliwości zaskarżenia negatywnej oceny projektu.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że „[w]yłączenie konstytucyjnego prawa do zaskarżenia ma miejsce, gdy prawodawca ukształtuje oznaczone orzeczenia lub decyzje jako niezaskarżalne (...) albo ustanowi regulacje, które uczynią z zaskarżenia środek jedynie formalny – uniemożliwiający merytoryczną kontrolę (...). (...) Od wyjątku od prawa do zaskarżalności należy odróżnić jego ograniczenia (np. ograniczoną dewolutywność albo suspensywność, terminy procesowe, formularze, opłaty)” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, *op. cit.*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W przypadku negatywnej oceny projektu, wnioskodawcy przysługuje środek odwoławczy w postaci protestu, który umożliwia merytoryczną kontrolę kwestionowanej oceny. Nie można więc podzielić poglądu RPO, że art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. ustanawia wyjątek od zasady zaskarżalności wyrażonej w art. 78 Konstytucji. Zaskarżony przepis nie pozbawia bowiem wnioskodawcy prawa wniesienia środka odwoławczego ani nie odbiera temu środkowi skuteczności.

Analiza treści art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. wskazuje natomiast, że skoro wyczerpanie alokacji na realizację działania lub priorytetu powoduje pozostawienie protestu bez rozpoznania, to dostępność alokacji stanowi przesłankę warunkującą możliwość rozpoznania tego środka zaskarżenia. Konieczność ziszczenia się tego warunku należy więc uznać za ograniczenie

prawa do zaskarżenia negatywnej oceny projektu, które to ograniczenie podlega ocenie w aspekcie dochowania standardów konstytucyjnych.

W ramach sformułowanych w skardze konstytucyjnej zarzutów niezgodności, przewidzianego w art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r., ograniczenia prawa do zaskarżenia negatywnej oceny projektu z zasadami konstytucyjnymi najdalej idącym zastrzeżeniem jest zarzut naruszenia – wywodzonej z art. 2 Konstytucji – zasady określoności przepisów. Zdaniem Skarżącej, brak legalnej definicji pojęcia „wyczerpanie alokacji na realizację działania lub priorytetu” oraz niewskazanie, „jaki organ, w jakim postępowaniu i trybie jest władny stwierdzić ten fakt”, doprowadził do pozostawienia bez rozpoznania wniesionego przez Skarżącą środka odwoławczego w wyniku – jak twierdzi Skarżąca – dowolnego przyjęcia, że doszło do wyczerpania alokacji. W ocenie Skarżącej, ustawodawca winien wskazać sposób interpretacji pojęcia wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu w kontekście przesunięć środków finansowych, zmian kursów walut oraz przypadków niezrealizowania projektów przez beneficjentów.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie stanowią *per se* o jego niekonstytucyjności (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 325/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 301). „Dla stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu nie wystarcza abstrakcyjne wykazanie jego nieokreśloności, wynikającej z posłużenia się przez ustawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym. Nie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają tak daleko idącą ingerencję w system prawny, jaką jest jego trybunalska derogacja. Do wyjątków należy, że kontrolowany przepis jest wadliwy konstytucyjnie w stopniu kwalifikowanym i że żadna metoda wykładni nie doprowadzi do jego zgodności z Konstytucją. Pogwałcenie zasady dostatecznej określoności prawa prowadzi Trybunał do orzeczenia niekonstytucyjności przepisu, gdy niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu rodzi niepewność jego adresatów co do

ich praw i obowiązków, a także daje szerokie pole dla dowolności działania organów stosujących prawo, co – ze względu na niedającą się usunąć dwuznaczność przepisów – może spowodować zróżnicowanie sytuacji prawnej adresatów” (wyrok z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. P 43/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 139). Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że „wymaganie nadmiernej regulacji i osobnego definiowania pojęć, zwłaszcza kiedy mają one ugruntowane znaczenie w języku polskim, nie ma nic wspólnego z gwarancyjnym wymogiem określoności przepisów, a wręcz stanowi zaprzeczenie tej zasady” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22; *vide* również – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81).

Nie można więc uznać, aby brak ustawowej definicji pojęcia zawartego w treści przepisu mógł *per se* przesądzać o naruszeniu konstytucyjnej zasady dostatecznej określoności prawa.

W niniejszej sprawie analiza treści art. 30i pkt 1 w powiązaniu z art. 30a ust. 1 pkt 2 u.z.p.p.r., do którego odsyła zaskarżony przepis, wskazuje, że wyczerpanie alokacji na działanie lub priorytet zachodzi, gdy suma kwot rozdysponowanych na dofinansowanie w konkursach w ramach danego priorytetu lub działania jest równa lub przekracza kwotę przeznaczoną na dane działanie lub priorytet. Użycie w art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. spójnika „lub” oznacza alternatywę rozłączną, a więc że wystarcza spełnienie jednej z przesłanek. Istotne jest więc, czy w programie wyodrębniono tylko priorytety, czy też w ramach osi priorytetowej ustanowione zostały działania. W sytuacji, gdy – tak jak w sprawie Skarżącej – w ramach programu ustanowiono działania, to dla stwierdzenia wyczerpania alokacji wystarczające jest stwierdzenie, że doszło do wyczerpania alokacji na to działanie. Taka interpretacja wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu przyjmowana jest też w orzecznictwie sądów administracyjnych (*vide* – wyroki WSA w Warszawie: z dnia 16 lutego 2015 r., sygn. V SA/Wa 90/15, LEX nr 2122327 i z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. V SA/Wa

273/15, LEX nr 2037808, a także zapadłe w sprawie Spółki wyroki: WSA w W – z dnia kwietnia 2015 r., sygn. oraz NSA – z dnia lipca 2015 r., sygn.). W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest również odmienny pogląd, zgodnie z którym przewidziane w art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. wyczerpanie alokacji występuje wówczas, gdy następuje całkowite wyczerpanie alokacji na realizację wszystkich priorytetów danego programu operacyjnego objętego postępowaniem konkursowym lub gdy następuje całkowite wyczerpanie alokacji na realizację wszystkich działań w ramach danych osi priorytetowych programu operacyjnego objętego postępowaniem konkursowym i nie jest możliwe przeniesienie środków finansowych na realizację tych działań w ramach tego samego priorytetu, którego składnikiem są te działania (*vide* – wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 września 2016 r., sygn. III SA/Wr 601/16, LEX nr 2271425). Poglądu tego nie można jednak podzielić. Przepis art. 30a ust. 1 pkt 2 u.z.p.p.r. stanowi bowiem o alokacji na realizację **poszczególnych** [podkr. wł.] działań i priorytetów w ramach programu operacyjnego, a nadto ani art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r., ani art. 30a ust. 1 pkt 2 tej ustawy nie wskazują na możliwość uwzględnienia przy ocenie wyczerpania alokacji ewentualnego przesunięcia w przyszłości środków dokonywanych w ramach realokacji.

Tak rozumiane wyczerpanie alokacji na realizację działania lub priorytetu nie oznacza definitywnego braku środków, które mogą zostać ewentualnie w przyszłości przeznaczone na sfinansowanie projektu w ramach danego działania lub priorytetu. Po zawarciu wszystkich umów na łączną kwotę równą lub wyższą niż wysokość alokacji na dane działanie lub priorytet może dochodzić do rozwiązania umów o dofinansowanie, wypłaty niższej kwoty niż zawarta w umowie (np. w wyniku dostosowania wartości finansowania do rzeczywiście wykorzystanych środków w przypadku oszczędności w projekcie), końcowego rozliczenia działań lub projektów, w których pojawiły się oszczędności lub wystąpiły inne okoliczności powodujące, że suma wypłaconego dofinansowania

okazała się niższa niż zakładano w umowach. Ponadto, wobec tego, że w dokumentach programowych poziom alokacji określony jest w euro, a kwota przyznanego dofinansowania wyrażana jest w złotych, zmiany aktualnego stanu alokacji wynikają też ze zmian kursu euro do złotego. Mogą także mieć miejsce realokacje środków nie tylko pomiędzy poszczególnymi działaniami lub priorytetami, ale nawet pomiędzy programami operacyjnymi (*vide* m.in. – art. 35 ust. 2 pkt 6 u.z.p.p.r.). Dopiero po zakończeniu i rozliczeniu programów realizowanych w ramach danej perspektywy finansowej możliwe jest ostateczne ustalenie relacji pomiędzy wysokością alokacji na dane działanie lub priorytet a sumą rzeczywiście wydatkowanych środków.

Oznacza to, że przytoczone w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej okoliczności – wskazujące na zmienności relacji pomiędzy wysokością alokacji, czyli kwoty przeznaczonej na realizację danego działania lub priorytetu, a sumą rzeczywiście wydatkowanych na ten cel środków – dotyczą w istocie stanu definitywnego zakończenia realizacji danego działania lub priorytetu, nie odnoszą się natomiast do kwestii wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu na etapie rozdysponowania środków.

Nawiązując z kolei do podniesionych przez Skarżącą wątpliwości, dotyczących podmiotu właściwego do stwierdzenia wyczerpania alokacji, należy wskazać, że, zgodnie z przytoczonym wcześniej art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r., to właściwa instytucja zarządzająca, pozostawiając protest bez rozpatrzenia, zobowiązana jest do wykazania i odpowiedniego udokumentowania, że środki przeznaczone na dofinansowanie projektów w ramach danego działania lub priorytetu zostały wyczerpane. Za prawidłową realizację programu, w przypadku programu operacyjnego, odpowiada bowiem instytucja zarządzająca, którą jest odpowiednio minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego lub zarząd województwa (art. 25 pkt 1 u.z.p.p.r.). Do zadań instytucji zarządzającej należy między innymi zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację programu operacyjnego, pochodzącymi z budżetu państwa, budżetu

województwa lub ze źródeł zagranicznych (art. 26 ust. 1 pkt 10 u.z.p.p.r.). Kwestia ta została też szczegółowo wyjaśniona w uzasadnieniu, powołanych wcześniej, wyroków zapadłych w sprawie Skarżącej – oraz

W wyroku Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, iż „stan wykorzystania alokacji na Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, a w jego ramach na poszczególne priorytety i działania jest aktualizowany miesięcznie. Informacje dotyczące stanu wykorzystania alokacji są publikowane i aktualizowane co tydzień na stronie internetowej <http://www.poig.2007-2013.gov.pl>, a ich potwierdzeniem jest publikowany tam dokument – w formie arkusza kalkulacyjnego Ministerstwa Finansów – obrazujący stan wykorzystania alokacji w POIG, z uwzględnieniem poszczególnych priorytetów i działań”, oraz wskazał, że „zgodnie z art. 195 ust. 1 u.f.p. [ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.) – przyp. wł.] Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego sprawuje nadzór i kontrolę nad realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem środków Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 4 [powołanej wcześniej ustawy o finansach publicznych – przyp. wł.]. Uznać więc należy, że to ten właśnie organ obowiązany do monitorowania tych środków, dysponuje wiedzą na temat ich wykorzystania, także tą szczegółową – w zakresie poszczególnych działań i priorytetów”.

Przyjęcie przez ustawodawcę legalnej definicji pojęcia wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu niewątpliwie sprzyjałoby pewności prawnej. Nie można jednak stwierdzić, aby brak ustawowej definicji tego pojęcia powodował dowolność lub brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji tegoż pojęcia.

Z art. 30i pkt 1 w związku z art. 25 u.z.p.p.r. wynika, że w istocie wolą ustawodawcy było, aby to instytucja zarządzająca – w ramach swoich kompetencji – oceniała ów stan wyczerpania alokacji. Nie sposób zatem podzielić

wątpliwości Skarżącej co do tego, „jaki organ, w jakim postępowaniu i trybie jest władny stwierdzić ten fakt”.

W tej sytuacji, skoro zastosowanie powszechnie przyjętych metod wykładni pozwala na rozstrzygnięcie podniesionych przez Skarżącą wątpliwości interpretacyjnych, nie można uznać za uzasadniony zarzutu niezgodności art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. z – wywodzoną z art. 2 Konstytucji – zasadą dostatecznej określoności prawa i naruszenia w ten sposób – wynikającego z art. 78 ustawy zasadniczej – prawa do zaskarżenia negatywnej oceny projektu.

Rozważając, czy przewidziane w art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. ograniczenie prawa do zaskarżenia negatywnej oceny projektu spełnia wymogi wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, należy stwierdzić, że nie nasuwa wątpliwości dochowanie należytej formy ograniczenia, które zostało wprowadzone ustawą.

Art. 30i został wprowadzony do ustawy o polityce rozwoju ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U., poz. 714; dalej: ustawa zmieniająca). W odniesieniu do tej regulacji, w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej wskazano, że „zgodnie z obowiązującym art. 30a ust. 1 pkt 2 zawarcie umowy o dofinansowanie projektu może nastąpić w przypadku, gdy dofinansowanie jest możliwe w ramach dostępnej alokacji na realizację poszczególnych działań i priorytetów. W przypadku gdy wyczerpanie alokacji na konkurs jest jednocześnie związane z wyczerpaniem alokacji na działanie lub priorytet, umożliwienie wnoszenia środków odwoławczych wnioskodawcy mija się z celem i nie stanowi żadnej wartości dodanej po jego stronie, skoro nawet w przypadku pozytywnego wyniku procedury odwoławczej nie mógłby on otrzymać dofinansowania. Stąd też dalsze rozpatrywanie środków odwoławczych w takim przypadku również jest niecelowe” (druk sejmowy nr 1125, VII kadencja Sejmu).

Analizując cel wprowadzenia art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. w kontekście porządku publicznego, należy zauważyć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

porządek publiczny – jako przesłanka ograniczenia wolności i praw jednostki – rozumiany jest jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewniać ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego i że przesłanka porządku publicznego jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego (*vide m.in.* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, *op. cit.* oraz z dnia 21 września 2015 r., sygn. K 28/13, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 120, a także powołane tam orzecznictwo). W odniesieniu do regulacji z zakresu prawa procesowego Trybunał Konstytucyjny uznaje, że takie wartości jak zasada ekonomii procesowej, efektywność, sprawność czy szybkość postępowania współtworzą przesłankę porządku publicznego z art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98 i z dnia 16 maja 2018 r., sygn. K 12/15, *op. cit.*).

Wyeeliminowanie konieczności merytorycznego rozpatrywania bezprzedmiotowego środka zaskarżenia należy więc uznać za rozwiązanie przydatne do realizacji zakładanego przez ustawodawcę celu związanego z jedną z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Nawiązując do podniesionej w tym kontekście argumentacji Skarżącej i RPO, wskazującej na potencjalne możliwości uzyskania, po wyczerpaniu alokacji, dodatkowych środków na dofinansowanie projektu, należy stwierdzić, że są to sytuacje nadzwyczajne, które nie powinny podważać przyjętego przez ustawodawcę założenia, zgodnie z którym w sytuacji wyczerpania kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w ramach działania lub priorytetu rozpatrywanie protestu staje się bezprzedmiotowe.

Uwzględniając przedmiot postępowania w niniejszej sprawie, należy przywołać utrwalony pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że „konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest

zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu” (wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., sygn. SK 46/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 87, *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Dokonując oceny proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzonego ograniczenia, nie można więc pominąć faktu, że w przypadku pozostawienia protestu bez rozpatrzenia, na podstawie art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r., wnioskodawca może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r.). W takiej sytuacji przedmiotem kontroli sądowej jest nie tylko stan wyczerpania alokacji, ale również legalność oceny projektu dokonanej przez właściwą instytucję.

Mając na względzie powyższe okoliczności, nie można uznać za zasadny sformułowanego przez Skarżącą zarzutu, iż przewidziane w kwestionowanym przepisie ograniczenie – wynikającego z art. 78 Konstytucji – prawa do zaskarżenia negatywnej oceny projektu nie spełnia wymogów określonych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Stwierdzenie, że ograniczenie prawa do zaskarżenia negatywnej oceny projektu znajduje uzasadnienie w szczególnych okolicznościach i spełnia, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przesłanki ograniczenia wolności i praw pozwala też, w realiach niniejszej sprawy, uznać, iż zaskarżona regulacja nie narusza zasady sprawiedliwości proceduralnej, której jednym z elementów jest uprawnienie do weryfikacji orzeczenia zapadłego w I instancji.

Nawiązując zaś do podniesionej przez Skarżącą argumentacji – że zaskarżony przepis nie zapewnia ochrony, którą powinny gwarantować środki odwoławcze, oraz czyni rozstrzygnięcie nieprzewidywalnym – należy zauważyć,

iż z konstytucyjnej zasady sprawiedliwości proceduralnej nie wynika wymóg umożliwienia stronom antycypowania treści orzeczenia organu odwoławczego.

Przewidywalność postępowania w kontekście prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej Trybunał Konstytucyjny łączył bowiem z zapewnieniem stronom i uczestnikom postępowania przewidywalności przebiegu postępowania sądowego poprzez odpowiednią spójność i logikę mechanizmów, którym podmioty te są poddane w trakcie rozpoznania ich indywidualnej sprawy (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53). Przewidywalność postępowania należy zatem rozumieć w ten sposób, że istnieją czytelne, z góry określone, i mające zastosowanie w danej sprawie reguły prowadzenia postępowania od jego początku aż do końca (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47 oraz 30 października 2012 r., sygn. SK 8/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 111), a nie możliwość prognozowania określonej treści rozstrzygnięcia.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasady równości poprzez niezasadne zróżnicowanie podmiotów uczestniczących w konkursie, należy zaznaczyć, że według „jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechę istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje

się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79).

W niniejszej sprawie Skarżąca, podnosząc zarzut naruszenia przez ustawodawcę zasady równego traktowania, skonfrontowała sytuację podmiotów, których protest pozostawiono bez rozpatrzenia, na podstawie art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r., z pozostałymi uczestnikami konkursu. Rzecznik Praw Obywatelskich również przyjął, że cechą relewantną, uzasadniającą równe traktowanie adresatów kwestionowanej regulacji, jest „uczestnictwo w procesie naboru wniosków o przyznanie dofinansowania”.

Poglądów tych nie można podzielić. Zakres normowania zaskarżonego przepisu nie dotyczy bowiem sytuacji prawnej wszystkich uczestników konkursu o dofinansowanie. Adresatami przepisu art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. nie są ani wnioskodawcy, których projekty pozytywnie przeszły wszystkie etapy oceny i zostały zakwalifikowane do dofinansowania, ani ci wnioskodawcy, którzy nie zaskarżyli negatywnej oceny projektu, lecz jedynie te podmioty, które zaskarżyły negatywną ocenę projektu i są stroną w postępowaniu odwoławczym. Cechą relewantną nie jest więc sam udział w konkursie o dofinansowanie projektu, lecz złożenie protestu inicjującego procedurę odwoławczą. Jedynie sytuacja prawna poszczególnych jednostek w obrębie tej klasy podmiotów ulega zróżnicowaniu w następstwie obowiązywania zakwestionowanej regulacji.

Analiza art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. wskazuje, że przewidziane w tym przepisie ziszczenie się warunku w postaci dostępności alokacji na realizację działania lub priorytetu, od którego to warunku zależy rozpoznanie środka odwoławczego, dotyczy wszystkich protestów, bez jakiegokolwiek zróżnicowania praw lub obowiązków wnioskodawców, którzy wnieśli ten środek zaskarżenia.

Zarazem wspomniane wcześniej zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów wnoszących protesty następuje w związku z zaistnieniem określonej, obiektywnej sytuacji – obiektywnego stanu faktycznego, relewantnego z punktu widzenia istoty instytucji dofinansowania projektów w ramach polityki rozwoju, a nie ze względu na jakikolwiek cechy lub właściwości poszczególnych uczestników postępowania odwoławczego. Kryterium zróżnicowania, wprowadzone przez zaskarżony przepis, ma więc charakter w pełni obiektywny i racjonalny z punktu widzenia zasad prowadzenia polityki rozwoju. Jednocześnie obiektywny brak możliwości przyznania dofinansowania w przypadku pozytywnego rozpatrzenia protestu sprawia, że samo pozostawienie owego protestu bez rozpatrzenia nie narusza praktycznie żadnych interesów wnioskodawcy wnoszącego ów protest. Służy natomiast zwiększeniu sprawności działania instytucji zarządzającej.

Nie dochodzi więc do naruszenia konstytucyjnych standardów ograniczenia prawa do zaskarżenia negatywnej oceny projektu.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego