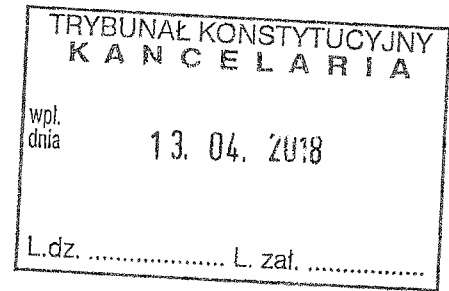




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 17/17
BAS-WAKU-1581/17

Warszawa, 12 kwietnia 2018 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej spółki S spółka komandytowa z siedzibą w S z 6 listopada 2015 r. (sygn. akt SK 17/17), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 30i pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1376, ze zm.), w zakresie, w jakim w sytuacji wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu dostępnej w ramach programu operacyjnego nakazuje właściwej instytucji pozostawienie protestu wnioskodawcy bez rozpatrzenia, **jest zgodny** 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.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny

1. Niniejsza sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną spółki S spółka komandytowa z siedzibą w S z 6 listopada 2015 r. (dalej: skarżąca lub spółka) na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżąca w dniu grudnia 2013 r. złożyła wniosek o dofinansowanie projektu nr pt.

w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka ze środków Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013 (dalej: POIG), Działanie 4.4 „Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym” (dalej: projekt lub wniosek) w ramach naboru wniosków ogłoszonego przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP).

Pismem nr z maja 2014 r. (dalej: Pismo o negatywnej ocenie Wniosku), PARP poinformowała spółkę, iż wniosek nie został zakwalifikowany do wsparcia, z uwagi na to, że nie spełnił on kryterium opłacalności, które było kryterium merytorycznym obligatoryjnym. W uzasadnieniu Pisma o negatywnej ocenie Wniosku wskazano, iż spółka, obliczając „wskaźnik opłacalności” (dalej: NPV), uwzględniła kwotę dotacji w przychodach z inwestycji w 2014 r. oraz 2015 r. (tj. lata realizacji inwestycji), co zdaniem PARP było błędne, bowiem „dotacja powinna być uwzględniona w obliczeniach wyłącznie w nakładach inwestycyjnych” (skarga, s. 7).

Skarżąca, nie zgadzając się z powyższą argumentacją, zwróciła się z wnioskiem o udostępnienie wyników oceny merytorycznej każdego z ekspertów oceniających projekt. Z uwagi na opieszałość organów w realizacji wniosku spółki oraz zbliżający się upływ terminu na wniesienie środka odwoławczego, pomimo braku odpowiedzi na złożone zapytanie, spółka maja 2014 r. wniosła do Ministra Gospodarki, Departamentu Funduszy Europejskich (dalej: Minister Gospodarki) protest od wyników oceny, w którym w sposób wyczerpujący wykazała, iż wniosek spełnia kryterium kwestionowane przez PARP, tj. kryterium opłacalności (skarga, s. 7).

Protest spółki został rozpatrzony negatywnie, o czym poinformowano spółkę pismem z czerwca 2014 r., nr Ldz.

o uznaniu protestu spółki za niezasadny (dalej: Informacja o negatywnym rozpatrzeniu protestu). Spółka lipca 2014 r. złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: WSA w W) na Informację o negatywnym rozpatrzeniu protestu. W odpowiedzi na skargę z sierpnia 2014 r. Minister Gospodarki wniósł o jej oddalenie. Jednocześnie, z ostrożności procesowej organ podniósł, iż zgodnie ze stanem wykorzystania alokacji w III-VI osi POIG w działaniu 4.4 POIG brak jest środków finansowych (alokacja została wyczerpana). Minister Gospodarki wskazał, iż poziom wykorzystania alokacji w tym działaniu wynosi 119,47%, powołując się na załączony do odpowiedzi na skargę niepodpisany wydruk zestawienia (pt. „Stan wykorzystania alokacji w III-VI osi POIG wg stanu na dzień 10 lipca 2014 r.”).

W wydanym w sprawie września 2014 r. wyroku (sygn. akt), WSA w W stwierdził, iż ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez instytucję pośredniczącą (skarga, s. 8).

Wyrok ten został zaskarżony przez Ministra Gospodarki (skarga kasacyjna z października 2014 r.). Jednakże Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z listopada 2014 r., sygn. akt , w całości oddalił wniesioną skargę kasacyjną. Na skutek powyższego organ na mocy wcześniej wydanego wyroku WSA w W zobowiązany był do ponownej merytorycznej oceny wniosku. W uzasadnieniu wyroku z listopada 2014 r., NSA podkreślił, iż w okolicznościach niniejszej sprawy stanowisko sądu I instancji jest usprawiedliwione, ponieważ sąd pierwszej instancji – uwzględniając skargę – przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia Ministrowi Gospodarki, z uwagi na to, że w sprawie nie zostało wykazane odpowiednim dokumentem, iż alokacja na realizację przedmiotowego działania została wyczerpana, a za taki dowód nie mógł być uznany załączony do odpowiedzi na skargę arkusz kalkulacyjny – wydruk komputerowy dotyczący stanu wykorzystania alokacji w III-IV osi POIG, bowiem nie ma on charakteru dokumentu w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.c. (uzasadnienie wyroku NSA z listopada 2014 r., sygn. akt). W ocenie NSA ustalenie wyczerpania alokacji - warunkującego możliwość zastosowania art. 30i pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1376, ze zm., dalej: u.z.p.p.r.) wymagało przeprowadzenia postępowania dowodowego, które przed sądami administracyjnymi może nastąpić

wyłącznie w trybie art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017, poz. 1369, dalej: p.p.s.a.), to jest poprzez przeprowadzenie dowodów uzupełniających z dokumentów, przy czym w niniejszej sprawie - z uwagi na materię będącą przedmiotem postępowania dowodowego - powinny to być dokumenty urzędowe. Natomiast w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji nie został złożony dokument urzędowy, w rozumieniu art. 244 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 155, ze zm., dalej: k.p.c.), który mógłby być przedmiotem dowodu, o jakim mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a. Tym samym w postępowaniu przed WSA w W nie wykazano, że alokacja na realizację działania 4.4 została wyczerpana, a zatem sąd pierwszej instancji prawidłowo uznał, iż nie było podstaw do zastosowania art. 30i pkt 2 zaskarżonej ustawy (uzasadnienie wyroku NSA z listopada 2014 r., sygn. akt).

Skarżąca marca 2015 r., otrzymała informację Ministra Gospodarki z lutego 2015 r., nr L.dz. , w której wskazano, iż z uwagi na wyczerpanie alokacji na realizację działania protest pozostawiono bez rozpatrzenia. Jednocześnie z tego względu Minister Gospodarki nie poddał projektu skarżącej ponownej ocenie, zgodnie ze wskazaniem sądu, pomijając całkowicie dotychczasową argumentację w sprawie spełnienia przez skarżącą kryterium opłacalności.

Na powyższe rozstrzygnięcie spółka wniosła skargę do WSA w W , zarzucając organowi naruszenie m.in. art. 153p.p.s.a.w związku z art. 30e u.z.p.p.r. poprzez niezastosowanie się przez Ministra Gospodarki do wskazań zawartych w wydanych w sprawie wyrokach (skarga, s. 9). Wyrokiem z kwietnia 2015 r., (sygn. akt) WSA w W , na podstawie art. 30c ust. 3 pkt 2 u.z.p.p.r., oddalił skargę spółki, stwierdzając w szczególności, iż w jego opinii rozstrzygnięcie organu o pozostawieniu bez rozpatrzenia z uwagi na wyczerpanie alokacji było prawidłowe oraz znalazło oparcie w prawidłowo przeprowadzonym przez organ postępowaniu dowodowym. Od powyższego orzeczenia została przez spółkę wywiedziona skarga kasacyjna z czerwca 2015 r. Dodatkowo skarżąca sformułowała wniosek o skierowanie przez NSA pytania prawnego co do zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją (skarga, s. 9).

Wyrokiem z lipca 2015 r. (sygn. akt) NSA oddalił skargę kasacyjną spółki, zgadzając się ze stanowiskiem sądu I instancji, iż wyczerpanie

alokacji zostało przez organ wykazane zarówno na dzień sierpnia 2014 r., a więc na czas wydania pierwszego wyroku w sprawie przez WSA, jak i na dzień ponownego rozpatrywania protestu, wykorzystanie alokacji na działanie 4.4 przekraczało 100% środków zakontraktowanych na to działanie. NSA zwrócił uwagę, iż przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ nie rozpoznawał już protestu merytorycznie, ze względu na stwierdzone wyczerpanie alokacji, pozostawiając go bez rozpatrzenia. W tym stanie także sąd I instancji nie miał podstaw do dokonywania powtórnej kontroli całej przeprowadzonej oceny projektu, bowiem kontrola ta została już przeprowadzona – prawomocnym wyrokiem z września 2014 r.

Przedmiotowe orzeczenie wraz z uzasadnieniem zostało doręczone pełnomocnikowi skarżącej 10 września 2015 r. (skarga, s. 9).

II. Przedmiot kontroli i zarzuty skarżącej

1. Jako przedmiot kontroli skarżąca wskazała art. 30i pkt 1 oraz art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r. W świetle art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r.: „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:

1a) 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”, tj. zgodnie z art. 30c ust.1 „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 świetle art. 3 § 3 ustawy p.p.s.a.

Natomiast na podstawie art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r. „sąd, uwzględniając skargę stwierdza tylko, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i nie przekazuje sprawy do ponownego rozpatrzenia”.

2. Jak wynika ze skargi, skarżąca kwestionuje konstytucyjność mechanizmu pozostawienia bez rozpatrzenia protestu oraz odpowiednio stwierdzenia przez sąd administracyjny, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający

prawo bez przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia, w sytuacji wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu. Zdaniem skarżącej:

- a) art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. narusza prawo do dwuinstancyjnego postępowania w zakresie, w jakim pozbawia wnioskodawcę prawa do ponownej oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie przez właściwą instytucję zarządzającą, w sytuacji braku dostępnej alokacji,
- b) 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,
- c) brak weryfikacji oświadczenia organu przez podmioty trzecie, co poddaje w wątpliwości co do bezstronności organu oraz zgodności oświadczenia ze stanem rzeczywistym i poprzez brak jakiegokolwiek kontroli działania organu, odbiera wnioskodawcy prawo do dwuinstancyjnego postępowania, zagwarantowanego w art. 78 Konstytucji (skarga, s. 2).

Natomiast w ocenie skarżącej zaskarżony art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r. narusza prawo do sądu oraz prawo do rozpoznania sprawy przez wprowadzenie procedury uniemożliwiającej efektywną kontrolę niekorzystnego dla wnioskodawcy rozstrzygnięcia i „prowadzi do wydrążenia prawa do sądu z jego podstawowej gwarancji tj. efektywnej ochrony prawa danego podmiotu będącej rezultatem sądowej kontroli rozstrzygnięć organów administracji, poprzez uniemożliwienie wnioskodawcom – z przyczyn od nich niezależnych – kwestionowania negatywnych ocen projektów wskutek wyczerpania alokacji, a także uniemożliwienie zawarcia umów o dofinansowanie w rezultacie wyczerpania alokacji, która to okoliczność nie ma charakteru obiektywnego i może być bezpośrednio kształtowana przez organy zaangażowane we wdrażanie funduszy unijnych, które to prawo zostało wyrażone w art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 184 Konstytucji” (skarga, s. 2-3).

Ponadto skarżąca wskazuje uzupełniające wzorce kontroli:

- 1) prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust.1 i ust. 2 Konstytucji), „w zakresie w jakim wskazany przepis prowadzi do nieuprawnionego różnicowania podmiotów ubiegających się o uzyskanie pomocy publicznej oraz narusza zasadę równego dostępu do pomocy

publicznej poprzez pozbawienie prawa do merytorycznej oceny tych wnioskodawców, których wnioski o dofinansowanie pierwotnie zostały ocenione z naruszeniem prawa – co stwierdzone zostało orzeczeniem sądu administracyjnego i które na mocy tego orzeczenia zostały przywrócone do ponownej oceny, która w rzeczywistości – z uwagi na zaskarżony przepis – nie następuje” (skarga, s. 3);

- 2) zasadę proporcjonalności (art. 31 ust.3 Konstytucji) poprzez „uniemożliwienie przez przepis art. 30i u.z.p.p.r. wnioskodawcom skutecznego wniesienia środków odwoławczych i sądowych, wskutek okoliczności od nich niezależnej, która dodatkowo nie ma charakteru obiektywnego tj. wyczerpania alokacji nie tylko nie jest niezbędne i konieczne dla prawidłowego i efektywnego wdrażania funduszy, a także nie jest uzasadnione ważnym interesem publicznym, ale prowadzi do uszczerbku dla tego interesu stawiając szybkość postępowania ponad podstawową zasadę związaną z dystrybucją środków europejskich tj. zasadę wyłaniania do dofinansowania projektów najlepszych” (skarga, s. 3);
- 3) zasadę sprawiedliwości proceduralnej „w zakresie w jakim wskazany przepis prowadzi do wydrążenia postępowania odwoławczego i sądowego z jego podstawowej gwarancji tj. uzyskania takiego orzeczenia, które nie tylko pozwoli na merytoryczne rozpoznanie sprawy, ale na skuteczną ochronę praw i wolności”;
- 4) zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz dekodowaną z niej zasadę rzetelnej legislacji, obejmującą zasadę określoności przepisów prawa, w sytuacji, gdy w art. w 30i u.z.p.p.r.:
 - a) „brak jest określenia (jak również brak odesłania do przepisu określającego) w jaki sposób (kiedy) można stwierdzić wystąpienie wskazanej w przepisie sytuacji wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu”,
 - b) „brak jest określenia (jak również brak odesłania do przepisu określającego) podmiotu uprawnionego do stwierdzenia wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu, co prowadzi do dowolnych ustaleń w tym zakresie”.

3. Podkreślenia wymaga, iż TK postanowieniem z 20 czerwca 2017 r. (sygn. akt Ts 360/15), po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie TK z 24 października 2016 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w niniejszej sprawie postanowił uwzględnić zażalenie w zakresie badania zgodności art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. z art. 78 w związku z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej. W uzasadnieniu postanowienia TK stwierdził, że: „Zachodzi wątpliwość co do konstytucyjności zakwestionowanego przepisu w zakresie, w jakim w sytuacji wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu dostępnej w ramach programu operacyjnego nakazuje właściwej instytucji pozostawienie protestu wnioskodawcy bez rozpatrzenia – zwłaszcza w kontekście ponownego rozpoznania protestu po uprzednim wyroku sądu administracyjnego, stwierdzającym przeprowadzenie oceny projektu w sposób naruszający prawo i przekazującym sprawę do ponownego rozpatrzenia przed organ administracyjny”.

4. Ponadto należy zaznaczyć, iż Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO), pismem z 10 sierpnia 2017 r., zgłosił swój udział w postępowaniu, przedstawiając stanowisko, wykraczające poza ramy, które nadał TK w niniejszej sprawie, tj. że:

„a) 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,

b) 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,

c) 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,

d) 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” (pismo RPO, s. 2).

Natomiast w piśmie z 2 października 2017 r., RPO przedstawił uzasadnienie do tego stanowiska, w szczególności że: wyjątek z art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. odnosi się „nie do samego środka zaskarżenia, ale do określonej sytuacji faktycznej, w której

ten środek zostaje wniesiony”, bo „przewiduje możliwość pozostawienia protestu bez rozpatrzenia”, co faktycznie pozbawia wnioskodawcę „możliwości (skutecznego) skorzystania ze środka odwoławczego” (uzasadnienie stanowiska RPO, s. 9). Rzecznik twierdzi, że: art. 30i pkt 1u.z.p.p.r. różnicuje sytuację wnioskodawców: z jednej strony tych, których projekty zostały zakwalifikowane do otrzymania dofinansowania w wyniku oceny projektu przez organ pierwszej instancji, z drugiej wnioskodawców, których wnioski zostały poddane ocenie w procedurze odwoławczej. Przy czym ci drudzy zostają „obarczeni ryzykiem wyczerpania alokacji”, co może skutkować pozbawieniem ich możliwości uzyskania dofinansowania, pomimo tego, że spełniają odpowiednie kryteria. Istotne znaczenie ma równe traktowanie wnioskodawców, którzy wnieśli protest np. po stwierdzeniu wyczerpania alokacji na realizację działania albo priorytetu (uzasadnienie stanowiska RPO, s.10).

Rzecznik podnosił również, że ustawa nie precyzuje kryteriów określenia, kiedy ma miejsce ostateczne wyczerpanie alokacji, podmiotu uprawnionego do stwierdzenia wyczerpania alokacji, jak też formy w jakiej takie stwierdzenie ma zostać dokonane (uzasadnienie stanowiska RPO, s. 14-15).

5. W orzecznictwie prezentowane są dwa stanowiska co do dopuszczalności rozszerzenia przez Rzecznika, który bierze udział w postępowaniu przed TK, zakresu skargi konstytucyjnej. Ich analiza wskazuje, że co do zasady, Trybunał uznaje za dopuszczalne doprecyzowanie przez Rzecznika wzorców kontroli powołanych w skardze konstytucyjnej, do której się przyłącza. Natomiast niedopuszczalne jest wnoszenie w tym trybie przez Rzecznika o ocenę zaskarżonej regulacji z punktu widzenia zupełnie innych wzorców kontroli (por. wyroki TK z: 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00; 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 19/01; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06; 26 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 20/07; 30 października 2012 r. sygn. akt SK 8/12).

W orzecznictwie TK (postanowienie TK z 10 listopada 2009 r. sygn. akt SK 45/08) określa się pozycję RPO „w postępowaniu w trybie skargi konstytucyjnej jako fakultatywnego uczestnika tego postępowania i nie daje podstaw do dokonywania zmiany granic zaskarżenia” (por. wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 19/01). Podkreślić należy, iż rola RPO w tym postępowaniu „ma bowiem charakter akcesoryjny” (postanowienie TK z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt SK 45/08). W uzasadnieniu wyroku z 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00

Trybunał, odwołując się do utrwalonego orzecznictwa, wskazał, iż „ograniczenia co do zakresu wyrokowania przez Trybunał określa sam skarżący (skarga konstytucyjna), pytający (pytanie prawne) lub wnioskodawca”.

Odnosząc te rozważania do niniejszej sprawy w ocenie Sejmu punkt odniesienia dla dalszych analiz stanowi zakres kontroli określony w ww. postanowieniu TK z 20 czerwca 2017 r., w którym Trybunał uwzględnił zażalenie w zakresie badania zgodności art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. z art. 78 w związku z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, bowiem w tym zakresie TK nadał dalszy bieg skardze konstytucyjnej.

III. Analiza formalnoprawna

1. W świetle art. 79 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Skarga konstytucyjna może zostać wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Przy czym zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „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 TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Podkreślenia wymaga, iż konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wynika z domniemania konstytucyjności norm prawnych oraz z zasady kontrydiktoryjności.

2. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z Konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych

i przekonywających argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96; por. też wyroki TK z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09).

3. Z orzecznictwa TK wynika, iż: „Skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonywujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...] Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09).

IV. Wzorce konstytucyjne

1. W świetle art. 78 Konstytucji „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 znajduje się w rozdziale II Konstytucji pt. „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, w części normującej środki ochrony wolności i praw. Prawo to należy do kategorii tzw. praw podmiotowych, stanowiących czynnik urzeczywistnienia sprawiedliwości proceduralnej, umożliwiających skuteczne domaganie się jednostki od państwa za pomocą zindywidualizowanego roszczenia ściśle określonego zachowania się odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego (por. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 107–108; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 369; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa*

podmiotowe, Kraków 2002, s. 174 i n). Z Konstytucji wynika, że prawo stron do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji jest ważną gwarancją i środkiem ochrony ich praw i wolności. Z ustawy zasadniczej wynika nakaz optymalizacji jej zasad i norm. Ustawodawca ma bezwzględny zakaz stanowienia prawa sprzecznego z ustawą zasadniczą i bezwzględny nakaz stanowienia prawa z nią zgodnego (zob. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności. Wybrane problemy*, Kraków 2003, s. 64 i 67).

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z 16 listopada 1999 r. (sygn. akt SK 11/99) podkreślił: „Konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całościowość unormowań determinujących przebieg danego postępowania”, a „konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej”, zaś „niewątpliwie bardziej sprzyjający realizacji tej zasady jest model postępowania, w którym zaskarżenie rozstrzygnięcia może spowodować uruchomienie działania organu wyższej instancji. Sprzyja to bowiem zobiektywizowaniu i urealnieniu kontroli prawidłowości wydanych orzeczeń czy decyzji, co niewątpliwie stanowi przesłankę leżącą u podstaw prawa gwarantowanego w art. 78 zd. 1 Konstytucji” (zob. też stanowisko TK w kolejnych orzeczeniach, np. z 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05, czy z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08).

Ponadto w orzecznictwie trybunalskim (np. wyrok TK z 19 września 2007 r., sygn. akt SK 4/06) przyjmuje się zasadę, zgodnie z którą „środek zaskarżenia powinien przy tym co do zasady spełniać wymóg dewolutywności, tzn. skorzystanie z niego przez stronę powinno powodować przeniesienie rozpatrzenia sprawy do wyższej instancji. Należy dodać, że ustawodawca powinien ponadto preferować środki zaskarżenia o charakterze suspensywnym, których wniesienie zawiesza wykonanie wydanego rozstrzygnięcia, w uzasadnionych wypadkach prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji może również być realizowane za pomocą środków prawnych o charakterze niesuspensywnym”. Z drugiej jednak strony doszukać się można stanowiska TK (wyrok TK z 6 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 3/11), iż: „Brak cechy dewolutywności (w wymiarze personalnym i organizacyjnym) środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, jeżeli brak ten

jest zrównoważony gwarancjami procesowymi chroniącymi podmiot, o którego prawach i wolnościach rozstrzyga się w tymże postępowaniu”.

Z orzecznictwa TK wynika również zakres stosowania art. 78 Konstytucji. Przykładowo TK, w uzasadnieniu wyroku z 14 marca 2006 r. (sygn. akt SK 4/05), przesądził, iż zakres stosowania tego artykułu „obejmuje nie tylko postępowanie sądowe i administracyjne, ale również inne postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozpatrzenia indywidualnych spraw jednostki i innych podmiotów prawa prywatnego” oraz, że prawo to „nie ma charakteru bezwzględnego i dopuszcza wyjątki [...] od tego prawa powinny jednak spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Ustrojodawca w art. 78 posłużył się ogólnym sformułowaniem „zaskarżenie”, nie precyzując zarazem charakteru i właściwości środków prawnych służących realizacji tego prawa. Takie rozwiązanie – jak podkreślił TK zwłaszcza w wyroku 1 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 54/07) – „pozwoliło na objęcie zakresem tego terminu rozmaitych, niekiedy specyficznych środków prawnych, których wspólną cechą jest zdolność do uruchomienia postępowania umożliwiającego weryfikację orzeczeń lub decyzji wydanych w pierwszej instancji”. Jednocześnie należy zauważyć, iż ustrojodawca w art. 78 Konstytucji nie wskazał organów właściwych do wydawania aktów prawnych. W świetle powyższego uprawnione jest stwierdzenie, że dotyczą wszelkich czynności „ogniw władzy publicznej”, które mają kwalifikowaną, procesową formę. Wprowadzenie do ustawy zasadniczej fundamentalnych założeń w zakresie kwestionowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji ocenić należy pozytywnie bowiem wzmacnia gwarancję realizacji tego prawa na płaszczyźnie ustawodawstwa zwykłego (por. B. Przywora, *Konstytucyjne gwarancje zaskarżania orzeczeń a problem kwestionowania rozstrzygnięć Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4, s. 85 – 88 i powoływane tam piśmiennictwo). Artykuł 78 Konstytucji umożliwia sformułowanie stanowiska, że organ rozpoznający środek zaskarżenia powinien mieć możliwość merytorycznej oceny prawidłowości rozstrzygnięcia wydanego w danej sprawie (por. K. Wojtyczek, *Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 1, s. 84; w orzecznictwie TK: wyrok TK z 24 lutego 2015 r., sygn. akt K 34/12).

Zakwestionowanie orzeczenia prowadzi do jego weryfikacji oraz wydania nowego, które z kolei może albo potwierdzać legalność aktu wydanego w pierwszej instancji, albo też uchylić go bądź zmienić. Przyjmuje się, że środek zaskarżenia

powinien, co do zasady, być suspensywny, „nawet gdy wykonanie rozstrzygnięcia nie prowadzi do wywołania dalej idących szkód”, chyba że „przemawiają przeciw temu uzasadnione interesy innego podmiotu prywatnego lub konieczność ochrony szczególnie ważnych interesów publicznych”, „nie musi mieć natomiast charakteru dewolutywnego” oraz „nie musi prowadzić do rozpoznania sprawy przez organ tego samego rodzaju, ale zajmujący wyższe miejsce w strukturze aparatu państwowego” (por. K. Wojtyczek, *Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP...*, s. 84).

2. Jako drugi z wzorców skarżąca wskazała art. 32 Konstytucji, z którego wynika, iż wszyscy są wobec prawa równi, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (por. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności...*, s. 123), nakazując jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych, według cechy prawnie relewantnej w danej sferze stosunków.

Warto również wskazać na wyrok TK z 15 lipca 2010 r. (sygn. akt K 63/07), dotyczący zróżnicowania powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Trybunał w tym rozstrzygnięciu, odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa, zwrócił uwagę na dwa aspekty równości: w stanowieniu prawa i w stosowaniu prawa. Równość w kontekście stanowienia prawa sprowadza się do obowiązku prawodawcy, aby w procesie tworzenia norm prawnych generalnych i abstrakcyjnych kształtował w sposób jednakowy sytuacje prawne podmiotów, które uznaje się za podobne według kryteriów przyjętych przez prawodawcę. Natomiast równość w stosowaniu prawa oznacza nakaz jednakowego traktowania przez władze publiczne w indywidualnych przypadkach adresatów norm prawnych, uznanych przez prawodawcę za podmioty podobne, czyli zaliczone do danej kategorii istotnej. Zatem, dokonując oceny, czy określona regulacja jest zgodna z zasadą równości, należy w pierwszej kolejności przesądzić, czy można wskazać cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, czyli czy podmioty są podobne pod jakimś istotnym względem. Jeśli prawodawca różnicuje sytuację podmiotów prawa, należy ustalić, czy są one zasadnie potraktowane odmiennie (wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się również, że zróżnicowanie podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jeżeli zostanie dokonane według kryterium, które spełnia następujące warunki:

- musi ono mieć charakter relewantny (pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz ma służyć realizacji tego celu i treści; wprowadzone zróżnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione);
- musi mieć charakter proporcjonalny (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych);
- musi pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (wyrok TK z 15 lipca 2010 r. w sprawie o sygn. akt K 63/07, por. też: wyroki TK z: 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97; 24 lutego 1999 r., sygn. akt SK 4/98, 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01; 21 lutego 2006 r., sygn. akt K 1/05; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04).

3. Jako trzeci wzorzec skarżąca wskazała art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Dla rekonstrukcji wzorca kontroli w przedmiotowej sprawie decydujące znaczenie ma zasada określoności prawa, która stanowi jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji i jeden ze standardów demokratycznego państwa prawa. Ujmuje się tę zasadę jako element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji (wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02; 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06; 28 października 2009 r., sygn. akt K 32/08; 29 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/09; 29 lipca 2014 r., sygn. akt P 49/13). Wymóg określoności prawa posiada zakotwiczenie w Konstytucji. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09) zasada określoności prawa polega na tym, że „norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych

ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu” (wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12 i postanowienie TK z 11 lutego 2014 r., sygn. akt P 50/11). Zasada ta obejmuje wymóg określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawność przepisu oznacza jego prawidłową konstrukcję z punktu widzenia językowego i logicznego, i jest warunkiem podstawowym, pozwalającym na ocenę przepisu w aspekcie pozostałych kryteriów. Jasność przepisu oznacza jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (wyrok TK z 11 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 8/09).

Wedle ugruntowanego orzecznictwa TK stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji (zob. wyroki TK z: 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02; 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00 oraz 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02) ze względu na sprzeczność z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji albo z zasadą wymagającą ustawowej regulacji określonej dziedziny (np. nakładania ciężarów i świadczeń publicznych, art. 84 Konstytucji, albo określania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, art. 31 ust. 3 Konstytucji). Przy czym w orzecznictwie Trybunału podkreśla się, iż „niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa”. Trybunał jednoznacznie stoi na stanowisku, iż ewentualne pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z racji jego niejasności „winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły

niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa”. Zwraca się również uwagę, na konsekwencje tych rozbieżności. Mianowicie muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania oraz dotyczyć powinny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu (wyrok TK z 3 grudnia 2002 r. sygn. akt P 13/02; w piśmiennictwie na temat wymogu określoności prawa: P. Tuleja [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, uwagi do art. 2).

4. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę proporcjonalności, która staje się podstawą określenia granicy wyznaczającej ramy swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego. Artykuł ten tworzy podstawę ingerencji w korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, formułując kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, do których zalicza się:

1. ustawową formę ograniczenia,
2. istnienie konieczności jego wprowadzenia w demokratycznym państwie,
3. funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją takich wartości jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona: środowiska, zdrowia społeczeństwa i moralności publicznej, wolności i prawa innych osób,
4. zakaz naruszania istoty danego prawa i wolności (wyrok TK z 10 stycznia 2012 r. sygn. akt SK 25/09).

W świetle utrwalonego orzecznictwa TK zbadanie zasadności zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wymaga zawsze wskazania konkurujących ze sobą dóbr chronionych, a zatem ustalenia, jakie prawo czy wolność konstytucyjną ogranicza kwestionowany przepis i dla jakiej wartości ustawodawca wprowadza

ograniczenie (por. wyroki TK z: 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05; 29 stycznia 2002 r., sygn. akt K 19/01).

W orzecznictwie TK sformułowanie, w myśl którego ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć, czy wprowadzona regulacja:

- a) jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków;
- b) jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona;
- c) czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. m.in. orzeczenie TK: z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, oraz wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 29 stycznia 2002 r., sygn. akt K 19/01; 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04).

Ocena spełnienia poszczególnych kryteriów składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji wymaga pewnego zrelatywizowania, stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki (wyrok TK z 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05).

V. Analiza zgodności

1. Istota stawianych przez skarżącą zarzutów sprowadza się do oceny zgodności z Konstytucją mechanizmu pozostawienia bez rozpatrzenia protestu w przypadku wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu.

2. Ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. poz. 714) wprowadzono m.in. art. 30i w następującym brzmieniu: „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;

2) sąd, uwzględniając skargę stwierdza tylko, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i nie przekazuje sprawy do ponownego rozpatrzenia”.

W celu ustalenia *ratio legis* tego przepisu należy odwołać się do uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (druk sejmowy nr 1125/VII kad.), z którego wynika, m.in. że: „W zakresie art. 30i – 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” (zob. uzasadnienie rządowego projektu..., s. 11-12). Ponadto z uzasadnienia projektu wynika, że „w celu zapewnienia wnioskodawcy konstytucyjnego prawa do sądu będzie on mógł w tej sytuacji wnieść skargę do sądu administracyjnego, z tą jednak świadomością, że nawet w przypadku uwzględnienia skargi przez sąd, ten ostatni będzie miał jedynie uprawnienie do stwierdzenia, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, ale bez możliwości przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez właściwą instytucję w ramach programu operacyjnego” (*ibidem...*, s. 12).

3. W orzecznictwie podnosi się, iż: „intencją wprowadzenia przepisu art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. jest bezprzedmiotowość ponownej oceny projektu w związku z wniesionym protestem ze względu na niemożliwość jego realizacji”, przy czym „pozbawienie sądowej kontroli oceny projektu oznaczałoby, że ewentualne naruszenia prawa popełnione przy jego ocenie przez organ pierwszej instancji pozostałyby poza zakresem jakiejkolwiek kontroli, co godziłoby w ustrojowe kompetencje sądu administracyjnego i niweczyło sens ustanowienia regulacji przewidzianej w art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r.” (wyrok NSA z 18 listopada 2014 r., sygn. akt II GSK 2535/14). Natomiast w piśmiennictwie podkreśla się, iż art. 30i u.z.p.p.r., wprowadzony ww. ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r., „potwierdza regułę, że

5. Problem konstytucyjności zasad przyznawania środków unijnych był już przedmiotem wypowiedzi TK. W szczególności w wyroku z 30 października 2012 r. (sygn. akt SK 8/12) Trybunał przesądził, iż art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. „w zakresie, w jakim przewiduje, że wniesienie skargi niekompletnej powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia, bez możliwości wezwania do uzupełnienia braków w dokumentacji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W sprawie tej Sejm wniósł o stwierdzenie niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji, wskazując w uzasadnieniu, iż na ustawodawcy spoczywa obowiązek ukształtowania zasad wnoszenia tej skargi tak, aby zapewnić konstytucyjne prawa strony do rozpatrzenia jej sprawy przez sąd administracyjny. W jego ocenie ograniczenie prawa do sądu miała charakter nadmierny, tzn. nie spełnia testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W zakresie podejmowanej problematyki wypowiedział się również TK we wcześniejszym wyroku z 12 grudnia 2011 r. (sygn. akt P 1/11), w którym uznał, że art. 5 pkt 11 u.z.p.p.r. – przez to, że dopuszcza uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa; art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 tej ustawy w zakresie, w jakim dopuszcza uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w toku postępowania o dofinansowanie z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa oraz art. 30c ust. 1 tej ustawy w zakresie, w jakim uzależnia prawo do skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych w aktach niebędących źródłem powszechnie obowiązującego prawa – są niezgodne z art. 87 Konstytucji.

Polityka rozwoju, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 u.z.p.p.r., to zespół wzajemnie powiązanych zadań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Ustawa ta określa zasady prowadzenia tej polityki, podmioty ją prowadzące oraz tryb współpracy między nimi. Projekt, zgodnie z definicją zawartą w art. 5 pkt 9 u.z.p.p.r., to przedsięwzięcie realizowane na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie zawieranej między beneficjentem (osobą fizyczną, prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej realizującą projekt – zob. art. 5

pkt 1 u.z.p.p.r.), a instytucją zarządzającą, pośredniczącą lub wdrażającą (wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 8/12).

Trybunał wskazał również, iż ustawodawca ma szeroki zakres swobody w zakresie kształtowania procedur sądowych, w tym ustanawiania wymogów formalnych, które zmierzają odpowiednio do uproszczenia albo przyspieszenia procedur. Przy czym co istotne: „Nie znaczy to, że swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest nieograniczona. Granice zaostżenia formalizmu wyznacza m.in. brak możliwości osiągnięcia założonego celu przez dane postępowanie. W szczególności naruszenie tych granic może mieć miejsce w sytuacji braku odpowiedniego równoważenia mechanizmów procesowych”(ibidem). Ponadto „ustawodawca, zachowując zasadę, że braki formalne środka odwoławczego skutkują jego odrzuceniem, powinien zrekompensować jej dotkliwość szansą usunięcia braku na wezwanie sądu, także wtedy gdy czynności dokonywane są przez fachowych pełnomocników”(ibidem).

6. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji 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 (L. Bosek, M. Szydło [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1-86. t. 1*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, uwaga IX do art. 31 ust. 3). Kluczowe znaczenie ma przesądzenie przez TK, czy zasada proporcjonalności nie została naruszona przez ustawodawcę i czy uwzględnia specyfikę poszczególnych praw jednostki oraz czy ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (zob. B. Banaszak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. B. Banaszak, Warszawa 2012, uwaga 20 do art. 31). W piśmiennictwie zwraca się również uwagę, że art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien być interpretowany zgodnie z zasadami wykładni wyjątków, co w szczególności oznacza zakaz rozszerzającej interpretacji jego postanowień, a także konieczność jego interpretowania w związku z całokształtem przepisów konstytucyjnych (por. L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, uwaga 32 do art. 31, zob. też wyroki TK z: 12 lipca 2012 r., sygn. akt SK 31/10 oraz 25 lipca 2013 r., sygn. akt P 56/11).

Z orzecznictwa Trybunału wynika również, że przesłanka „konieczności”, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, mieści w sobie trzy szczegółowe wymagania, jakie musi spełniać badane ograniczenie: przydatności, niezbędności i zbilansowania proporcjonalności *sensu stricto* (zob. wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14; por. również: P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności...*, s. 202-204). Obowiązkiem ustawodawcy jest dokonanie wyboru najmniej uciążliwego środka, tj. jeżeli ten sam cel możliwy jest do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności jednostki.

W omawianym przypadku przesłanką limitującą będzie przesłanka ochrony „praw innych osób”, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przesłanka ta „ma – pośredni – wymiar społeczny, ale jej bezpośrednio odniesienie dotyczy kolizji między wolnościami i prawami różnych osób” (L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, uwaga 39 do art. 31). Przy czym słusznie podkreśla się, iż: „Zróznicowana ranga dwóch kolidujących ze sobą wolności czy praw ułatwia ustalenie priorytetów i dopiero w tych ramach rolę zarówno ustawodawcy, jak i sądów jest stałe harmonizowanie kolidujących interesów (*ibidem*).

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że przyjęte w zakwestionowanym przepisie rozwiązanie spełnia wymóg formalny ograniczenia praw, bowiem wynika wprost z ustawy.

Po drugie, zwrócić należy uwagę na przesłanki materialne ograniczeń. W tym zakresie kluczowe znaczenie ma względny charakter art. 78 Konstytucji, bowiem ustrojodawca upoważnił wyraźnie ustawodawcę zwykłego do określenia wyjątków od zasady zaskarżalności. Słusznie zwraca się uwagę w orzecznictwie trybunalskim, iż: „Dopuszczenie ustanawiania wyjątków od prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (co odpowiednio odnosi się również do możliwości nierozpoznawania środków odwoławczych co do meritum) jest – zważywszy na ponadstandardowy charakter tego prawa z perspektywy prawnomiędzynarodowej i prawnoporównawczej – przejawem niezbędnego minimum racjonalności ustrojodawcy” (przywoływane postanowienie TK z 24 października 2016 r., sygn. akt Ts 360/15). Słusznie zaznaczył TK, iż: choć możliwa jest do osiągnięcia na gruncie legislacyjnym realizacja absolutnego prawa do zaskarżania, to jednak takie rozwiązanie „w praktyce spowodowałaby całkowity paraliż i niefunkcjonalność

poszczególnych postępowań służących rozstrzygnięciu o prawach i obowiązkach jednostki oraz stanowiłaby ewenement na skalę europejską” (*ibidem*). Stąd też art. 78 Konstytucji należy traktować „jako wyraz przezorności i świadomości, że – z różnych racjonalnych względów - absolutyzacja prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz konieczności ich rozpoznania co do istoty bez względu na okoliczności prawne lub faktyczne jest po prostu wykluczona” (*ibidem*).

Z punktu widzenia podejmowanego tematu istotne znaczenie ma to, że ustrojodawca w art. 78 zdanie drugie *in principia* ustawy zasadniczej wskazał, iż: „Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Oznacza to, że okoliczność ta powinna zostać uwzględniona w procesie wykładni tego przepisu, jak też przy analizie jego relacji do art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zatem wykładnia – jak podkreśla TK – „art. 78 Konstytucji (czy to ujmowanego „samodzielnie”, czy też w powiązaniu z art. 2, art. 32 i art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej) nie może dopuszczalnych *expressis verbis* wyjątków czynić iluzorycznymi i pozbawionymi w istocie znaczenia z punktu widzenia celów, którym mają służyć” (*ibidem*). Prowadzi to do wnioskowania, że wyjątki, jakie przewidział ustrojodawca w art. 78 Konstytucji, mogą mieć kluczowe znaczenie „z punktu widzenia poszczególnych kategorii postępowań oraz poszczególnych rodzajów spraw i wydawanych w nich orzeczeń i decyzji, o ile tylko ich wprowadzenie będzie uzasadnione odpowiednimi względami” (*ibidem*). Dał temu dobitnie wyraz TK w uzasadnieniu przywoływanego już wyroku w z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 8/12. Trybunał podkreślił, iż w przypadku kiedy „procedura konkursowa została zakończona (w tym m.in. zakończyły prace i zostały rozwiązane komisje konkursowe oceniające poszczególne projekty) i środki przeznaczone na dofinansowanie zostały rozdzielone pomiędzy beneficjentów, a częściowo już wydane, nie istnieje możliwość jej powtórzenia”. W konsekwencji TK przesądził, iż: „Wznowienie w takiej sytuacji jest zatem niemożliwe z uwagi na nieodwracalność skutków zastosowania zakwestionowanej regulacji (por. wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 8/12, zob. też powoływane tam wyroki z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). W omawianej sprawie sygn. akt SK 8/12 Trybunał podzielił stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. akt P 1/11, że: „otwieranie na nowo w takiej sytuacji skonsumowanych procedur konkursowych i ponowna ocena wszystkich wniosków o finansowanie prowadziłaby do naruszenia

konstytucyjnych praw podmiotów, które uzyskały finansowanie z programów operacyjnych i w dobrej wierze z tego finansowania skorzystały”. Zdaniem TK takie rozwiązanie „stanowiłoby drastyczne naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. art. 2 Konstytucji)” (wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 8/12).

Sejm stoi na stanowisku, iż z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sytuacji, dlatego też zaskarżone rozwiązanie spełnia kryterium „konieczności”, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przemawia za tym jednoznacznie uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (druk sejmowy nr 1125/VII kad.). Przyjęto bowiem założenie, że zawarcie umowy o dofinansowanie projektu będzie możliwe w sytuacji, kiedy jest realne w ramach dostępnej alokacji na realizację poszczególnych działań i priorytetów. W przeciwnym razie, umożliwienie wnoszenia środków odwoławczych wnioskodawcy nie znajduje uzasadnienia, skoro nawet w przypadku pozytywnego wyniku procedury odwoławczej nie mógłby on otrzymać dofinansowania. (zob. uzasadnienie rządowego projektu..., s. 11-12).

W ocenie Sejmu ustawodawca dysponuje stosunkowo szerokim zakresem swobody w określaniu zasad w zakresie procedur sądowych, w tym dotyczących ustanawiania wymogów formalnych, zmierzających do uproszczenia albo przyspieszenia procedur. Formalizm, mimo że może ograniczyć swobodę co do treści, formy czy terminów, jest koniecznym „elementem sprawnego i rzetelnego postępowania”, z uwagi na „inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa” (zob. powoływany już wyrok TK w sprawie sygn. akt SK 8/12 i wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99). Przy czym że swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest ograniczona, a granice zaostrzania formalizmu „wyznacza m.in. brak możliwości osiągnięcia założonego celu przez dane postępowanie. W szczególności naruszenie tych granic może mieć miejsce w sytuacji braku odpowiedniego równoważenia mechanizmów procesowych” (zob. powoływany już wyrok TK w sprawie sygn. akt SK 8/12). Zdaniem Sejmu zaskarżony przepis nie prowadzi do nieuprawnionego różnicowania podmiotów ubiegających się o uzyskanie pomocy publicznej. Po pierwsze, pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów oraz służy realizacji tego celu i treści. Po drugie, ma charakter proporcjonalny, bowiem waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie

sytuacji adresatów normy, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych). Po trzecie rozwiązanie to pozostaje w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. wyrok TK z 15 lipca 2010 r. w sprawie o sygn. akt K 63/07). Podkreślić należy, iż przyjęte rozwiązanie mieści się w konstytucyjnie dopuszczalnych wyjątkach, o których mowa w art. 78 Konstytucji, bowiem przyjmując nawet założenie, że wnioskodawca uzyska pozytywny wynik procedury odwoławczej, to uwzględnienie protestu nie będzie uprawniać wnioskodawcę do domagania się dofinansowania, w przypadku, gdy środki na realizację poszczególnych działań lub priorytetów zostały już wyczerpane, z racji tego, że ustawodawca nie przewidział obowiązku tworzenia rezerwy finansowej dla projektów, które w wyniku ponownej oceny spełniają kryteria kwalifikujące do dofinansowania (zob. J. Jaśkiewicz, *Komentarz...op. cit.*). W konsekwencji, zdaniem Sejmu, zaskarżone rozwiązanie prawne nie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego oraz dekodowanej z niej zasadę rzetelnej legislacji, obejmującej zasadę określoności przepisów prawa.

Mając na uwadze powyższe, Sejm wnosi jak na wstępie.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński