

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 28.04 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej
M S w sprawie zgodności:

1) art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.) z

art. 45, art. 61 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 87 i art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 37 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.) z

art. 61 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE:

W skardze konstytucyjnej z 1 kwietnia 2011 r. (data nadania) M S (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.; dalej: ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) z art. 45, art. 61 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 87 i art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 37 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z art. 61 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący ubiegał się o dofinansowanie projektu ze środków W Regionalnego Programu Operacyjnego. Dyrektor Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa W pismem z dnia stycznia 2010 r. (nr) poinformował skarżącego o negatywnym wyniku oceny merytorycznej jego projektu. Skarżący wniósł przeciwko tej ocenie protest, który orzeczeniem Komisja Odwoławcza Instytucji Zarządzającej W Regionalnym Programem Operacyjnym oddaliła orzeczeniem z dnia marca 2010 r. (nr). Wojewódzki Sąd Administracyjny w P oddalił skargę na powyższe rozstrzygnięcia (wyrok z dnia maja 2010 r., sygn. akt). Złożoną przez skarżącego skargę kasacyjną od tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny oddalił w wyroku z dnia listopada 2010 r. (sygn. akt), doręczonym skarżącemu 3 stycznia 2011 r.

W skardze konstytucyjnej wskazano, że zastosowanie w sprawie skarżącego zaskarżonych przepisów doprowadziło do naruszenia zasady państwa prawnego, gdyż orzekające w sprawie wyboru projektów organy administracji i sądy oparły swoje rozstrzygnięcia na kryteriach, które nie stanowiły – w myśl Konstytucji – źródeł powszechnie obowiązującego

prawa. Zdaniem skarżącego naruszyło to również jego prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny (art. 45 Konstytucji) oraz prawa majątkowe wyrażone w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżony art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju powierza instytucji zarządzającej przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów, następnie zatwierdzanych przez Komitet Monitorujący, oraz wybór w oparciu o te kryteria projektów, które zostaną dofinansowane w ramach danego programu operacyjnego. Zdaniem skarżącego przyznanie instytucji zarządzającej tych kompetencji powoduje, że instytucja ta w rzeczywistości stanowi prawo. Nie jest ono jednak przyjmowane ani ogłaszane w formie przewidzianej dla aktów normatywnych. W przekonaniu skarżącego jest to niezgodne z zasadą zamkniętego katalogu źródeł prawa, a także prowadzi do naruszenia zasad pewności prawa oraz zaufania obywatela do państwa. Skarżący stwierdził również, że zastosowanie niejasnych i nieznanych mu kryteriów oceny projektu naruszyło jego prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy, a nieuzyskanie przez niego wnioskowanej dotacji naruszyło art. 64 ust. 1 Konstytucji. Ponadto skarżący zarzucił, że dokonane w art. 37 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wyłączenie stosowania w postępowaniach o dofinansowanie projektów przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.) i niewprowadzenie w ich miejsce innej regulacji proceduralnej, a w szczególności brak odwołania w kwestionowanej ustawie do zasad jawności postępowania, narusza art. 45 oraz art. 61 ust. 1 Konstytucji.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2011 r. pełnomocnik skarżącego został wezwany do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: doręczenie 5 odpisów pisma Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa W z dnia stycznia 2010 r. oraz orzeczenia

Komisji Odwoławczej Instytucji Zarządzającej W Regionalnym Programem Operacyjnym z dnia marca 2010 r., a także wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P z dnia maja 2010 r. wraz z uzasadnieniem; wskazanie sposobu, w jaki zakwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju naruszyły konstytucyjne wolności i prawa skarżącego; doręczenie 4 kopii załączników do skargi konstytucyjnej.

W piśmie z 23 maja 2011 r. pełnomocnik skarżącego ustosunkował się do powyższego zarządzenia. Przesłał odpisy wydanych w sprawie rozstrzygnięć oraz kopie załączników do skargi konstytucyjnej. Wskazał ponadto, że art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju narusza prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne przez utajnienie przebiegu oceny projektów oraz osób dokonujących tej oceny, a ponadto narusza prawo majątkowe skarżącego do dofinansowania jego projektu z W Regionalnego Programu Operacyjnego przez ustanowienie zasad ustalania kryteriów wyboru projektu w sposób niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego. W przekonaniu skarżącego art. 37 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju narusza natomiast prawo do uzyskiwania informacji publicznej, gdyż wyłączenie stosowania procedury administracyjnej, bez wskazania innej procedury rozpatrywania wniosków o dofinansowanie, prowadzi do utajnienia przebiegu oceny projektu oraz osób jej dokonujących. Uniemożliwia również kwestionowanie bezstronności osób oceniających projekt. Ponadto, zdaniem skarżącego wskazany przepis godzi także w prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd, gdyż wyłącza stosowania właściwej procedury administracyjnej oraz wskazuje jako właściwe podstawy postępowania niepełne unormowanie ustawowe oraz regulacje ustanowione w sposób sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zawarte w niewymienionych w Konstytucji źródłach prawa.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony wolności i praw, precyzuje ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W świetle powyższych unormowań konstytucyjnych i ustawowych nie ulega wątpliwości, że przesłanką rozpoznania skargi konstytucyjnej nie może być wskazanie dowolnego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ale tylko takiego, który w konkretnej sprawie stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia, a zarazem doprowadził do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw wskazanych jako podstawa skargi. W związku z tym obowiązkiem skarżącego jest dołączenie do skargi konstytucyjnej orzeczenia, które wykazuje powyższą, złożoną kwalifikację, tzn. zostało wydane na podstawie przepisów stanowiących przedmiot wniesionej skargi i prowadzi do niedozwolonej ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych. Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK na skarżącym spoczywa obowiązek wskazania naruszonych wolności lub praw oraz sposobu ich naruszenia. Niespełnienie tego wymogu, podobnie jak oczywista bezzasadność skargi, stanowi podstawę odmowy nadania biegu skardze konstytucyjnej w toku jej wstępnego rozpoznania.

Analiza skargi konstytucyjnej wniesionej w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że skarga nie spełnia warunków nadania jej dalszego biegu wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz ustawy o TK.

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że powołane przez skarżącego art. 87 i art. 94 nie mogą stanowić wzorców kontroli w postępowaniu skargowym. Przepisy te, umieszczone w rozdziale III Konstytucji, zatytułowanym „Źródła prawa”, mają charakter ustrojowy. Wymieniają źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz formułują warunki wydawania aktów prawa miejscowego. Nie statuują natomiast żadnych konstytucyjnych praw i wolności, których ochronie służy – w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji – skarga konstytucyjna. Nie mogą więc stanowić podstawy skargi (zob. postanowienia TK z dnia 10 października 2006 r., Ts 69/06, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 241 oraz 16 lutego 2011 r., Ts 224/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 371).

Nie zmienia tego wskazanie przez skarżącego art. 2 Konstytucji jako związkowego wzorca kontroli oraz stwierdzenie, że ze względu na naruszenie art. 87 oraz art. 94 Konstytucji nastąpiło również naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, a także wynikających z niej zasad prawidłowej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, żadna z wymienionych zasad nie ma charakteru konstytucyjnego prawa i wolności (zob. np. postanowienia TK z dnia: 26 czerwca 2002 r., SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53, 14 grudnia 2009 r., SK 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 173 oraz 15 grudnia 2009 r., Ts 5/08, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 13). Trybunał wielokrotnie wskazywał, że wynikające z art. 2 Konstytucji zasady ustrojowe mogą stanowić w postępowaniu skargowym jedynie pomocniczy wzorzec kontroli, pod warunkiem jednoczesnego wskazania innej naruszonej normy konstytucyjnej statuującej wolność lub prawo, a zarzut ich naruszenia może być rozpatrywany wyłącznie w ramach oceny sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw (zob. postanowienie TK z dnia 26 czerwca 2002 r., SK 1/02 oraz wyroki TK z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2 oraz 26 kwietnia 2005 r., SK 36/03,

OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40). Niewskazanie takich wolności lub praw uzasadnia odmowę nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z art. 87 i art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Trybunał odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu z powodu oczywistej bezzasadności sformułowanych w niej zarzutów.

Nie znajduje uzasadnienia w szczególności zarzut, że zaskarżone przepisy ingerują w prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy przez sąd (art. 45 Konstytucji) oraz prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji) w związku z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi, że do zadań instytucji zarządzającej programem operacyjnym należy przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów w ramach danego programu oraz wybór, na podstawie tych kryteriów, projektów, które będą dofinansowane. W art. 37 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wyłączono natomiast stosowanie przepisów k.p.a. do postępowania w zakresie ubiegania się o dofinansowanie oraz udzielania tego dofinansowania. Żaden z zaskarżonych przepisów nie dotyczy więc możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia w sprawie dofinansowania ze środków programu operacyjnego do sądu, kształtu postępowania sądowego w takiej sprawie, ani kwestii dostępu do informacji o przebiegu procedury wyboru projektów, które uzyskają dofinansowanie. Kwestie te regulowane są w innych przepisach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz innych ustaw, w szczególności ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.) oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Bezpodstawne jest więc również

twierdzenie skarżącego, że dokonane w art. 37 kwestionowanej ustawy wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. nastąpiło bez wprowadzenia w ich miejsce odrębnej regulacji proceduralnej. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zawiera bowiem liczne przepisy dotyczące trybu rozpatrywania wniosków o dofinansowanie oraz możliwości zaskarżenia wydanych w tym postępowaniu rozstrzygnięć, w tym także możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego. W zakresie postępowania sądowego odsyła również do odpowiedniego stosowania p.p.s.a. Skarżący nie zakwestionował jednak żadnego konkretnego uregulowania proceduralnego, które naruszałoby – w jego przekonaniu – przysługujące mu konstytucyjne prawa i wolności. Za oczywiście bezzasadny należy uznać zarzut, że takie naruszenie wynika z samego art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 lub art. 37 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Na marginesie powyższego Trybunał stwierdza, że nieuzasadniony jest zarzut skarżącego, iż przygotowane przez instytucję zarządzającą oraz zatwierdzone przez Komitet Monitorujący kryteria oceny projektów są niejawne, a skarżący nie mógł się z nimi zapoznać przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju kryteria oceny wniosku są koniecznym elementem ogłoszenia o konkursie. Podaje się je do publicznej wiadomości wraz z informacją o możliwości ubiegania się o dofinansowanie. Ewentualne pozbawienie podmiotów biorących udział w konkursie możliwości zapoznania się z tymi kryteriami świadczyłoby więc o nieprawidłowym zastosowaniu przepisów, które nie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej. Oczywiście nieuzasadnione jest także twierdzenie, że kryteria takie są w istocie aktem prawa powszechnie obowiązującego. Są one bowiem częścią warunków przeprowadzania konkursu i odnoszą się wyłącznie do relacji między właściwą instytucją zarządzającą a zainteresowanymi otrzymaniem dofinansowania wnioskodawcami (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2010 r., sygn. akt II GSK 314/10, Lex nr 596746).

Oczywiście bezzasadne jest również twierdzenie skarżącego, że nieotrzymanie przez niego wnioskowanych środków naruszyło art. 64 ust. 1 Konstytucji. Nie sposób bowiem przyjąć, że po stronie podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie istnieje prawo majątkowe do jego otrzymania, którego naruszenie zarzuca skarżący. Istotą postępowania konkursowego, przeprowadzanego na podstawie przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jest wybór projektów, które zostaną dofinansowane w ramach danego programu. Ustawa wyraźnie więc zakłada, że pomoc ze środków danego programu otrzymają tylko niektóre spośród zgłoszonych projektów. Do czasu zakwalifikowania danego projektu do dofinansowania oraz zawarcia przez instytucję zarządzającą umowy, o której mowa w art. 30 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, po stronie podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie nie powstaje więc żadne prawo majątkowe związane z jego otrzymaniem. Negatywna ocena projektu, skutkująca niezakwalifikowaniem go do finansowania ze środków programu operacyjnego, nie może być zatem uznana za naruszenie takiego prawa.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu rozpatrywanej skardze konstytucyjnej.