



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 7 października 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. dnia	02. 10. 2013
L.dz. .... L. zał. ....	

PG VIII TK 75/13  
SK 50/13

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M P. o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 26 ust. 1 pkt 3 i pkt 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

– na podstawie art. 33 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 26 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.):
  - a) jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 87 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
  - b) nie jest niezgodny z art. 61 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### Uzasadnienie

W skardze konstytucyjnej z dnia 29 marca 2011 r. M P. (dalej: Skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że:

– art. 26 ust. 1 pkt 3 i pkt 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 polityce rozwoju lub zaskarżona ustawa) jest niezgodny z art. 61 ust. 1, art. 45, art. 64 ust. 1, art. 87 i art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– art. 37 ustawy o polityce rozwoju jest niezgodny z art. 61 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zaskarżone przepisy stanowiły – zdaniem Skarżącego – podstawę prawną wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia listopada 2010 r., sygn. ..., którym ostatecznie orzeczono o jego prawach określonych w Konstytucji.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 maja 2011 r. wezwano pełnomocnika Skarżącego do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, poprzez m.in. wskazanie sposobu, w jaki zakwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy zaskarżonej ustawy naruszyły konstytucyjne wolności i prawa Skarżącego.

W piśmie z dnia 23 maja 2011 r. pełnomocnik Skarżącego ustosunkował się do powyższego zarządzenia i wskazał sposób, w jaki zaskarżone przepisy naruszyły konstytucyjne wolności i prawa Skarżącego. Zdaniem autora pisma, przepisy art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju stanowiące, iż

propozycje kryteriów wyboru projektów instytucja wdrażająca przekazuje do zatwierdzenia Komitetowi Monitorującemu i w oparciu o te kryteria, zatwierdzone przez Komitet Monitorujący, dokonuje wyboru projektów naruszyły:

- a) wynikające z art. 61 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne i wynikającej z tego możliwości zgłaszania zarzutów co do bezstronności osób dokonujących wyboru projektów, poprzez utajnienie przebiegu oceny projektów oraz osób dokonujących tej oceny;
- b) wynikające z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 87 i art. 94 Konstytucji prawo Skarżącego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd na podstawie ustanowionych zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji przepisów prawa powszechnie obowiązującego, poprzez ustanowienie kompetencji do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego dla organów nieupoważnionych do tego konstytucyjnie i uregulowanie stanowienia tego prawa w sposób niezgodny z zasadami prawidłowej legislacji, w szczególności bez obowiązku prawidłowej, przewidzianej dla aktów normatywnych publikacji tych przepisów oraz ustanowienia jako aktu normatywnego źródła prawa niewymienionego w Konstytucji;
- c) wynikające z art. 64 ust. 1 (w piśmie z dnia 23 maja 2011 r. podano art. 61 ust. 4, ale przy uwzględnieniu treści skargi konstytucyjnej i dalszej części omawianego pisma, w której jest odwołanie do prawa majątkowego, zapis ten należy traktować jako oczywistą omyłkę pisarską) w związku z art. 2, art. 87 i art. 94 Konstytucji prawo Skarżącego do otrzymania dofinansowania z Regionalnego Programu Operacyjnego na lata

2007 – 2013, poprzez ustanowienie zasad ustalania kryteriów wyboru projektów w sposób sprzeczny z zasadami demokratycznego państwa prawnego, niejawni, bez obowiązku prawidłowej publikacji, w formie nieprzewidzianego w Konstytucji źródła prawa.

Uzasadnienie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności Skarżącego przez przepis art. 37 ustawy o polityce rozwoju nie ma znaczenia dla opracowania niniejszego stanowiska.

Postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2013 r., sygn. Ts 94/11, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał stwierdził, że powołane przez Skarżącego art. 87 i art. 94 Konstytucji nie mogą stanowić wzorców kontroli w postępowaniu skargowym. Przepisy te mają charakter ustrojowy i nie statuują żadnych konstytucyjnych praw i wolności. Rozpoznanie skargi nie uzasadnia również wskazanie art. 2 Konstytucji jako związkowego wzorca kontroli. Wynikające z tego artykułu zasady ustrojowe mogą stanowić w postępowaniu skargowym jedynie pomocniczy wzorzec kontroli, pod warunkiem jednoczesnego wskazania innej naruszonej normy konstytucyjnej statuującej wolność lub prawo. Niewskazanie takich praw lub wolności uzasadniło odmowę nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie zgodności art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju z art. 87 i art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji.

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

Skarżący wniósł zażalenie na odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, które postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r. zostało uwzględnione w zakresie badania zgodności art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju z art. 45, art. 61 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 87 i art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji.



Monitorującego PRO nr z dnia lutego 2008 r. (ze zmianami z dnia grudnia 2008 r.), zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o polityce rozwoju.

Po dokonaniu analizy zgromadzonych materiałów Komisja Odwoławcza nie znalazła przesłanek do uznania, że ocena merytoryczna wniosku Skarżącego została przeprowadzona przez Komisję Oceny Projektów niewłaściwie.

Po otrzymaniu orzeczenia Komisji Odwoławczej z dnia marca 2010 r. Skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P (dalej: WSA w P ). Wyrokiem z dnia maja 2010 r., sygn. , WSA w P skargę oddalił. W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, że konkurs nr ogłoszony został przez Zarząd Województwa W na stronie internetowej, na której zamieszczone zostały wszystkie dokumenty związane z tym konkursem, w tym Kryteria Wyboru Projektów. Po dacie ogłoszenia wszyscy wnioskodawcy mogli przeprowadzać konsultacje w sprawach dotyczących konkursu i kryteriów wyboru projektów w specjalnym punkcie informacyjnym oraz drogą telefoniczną lub mailową. Sformułowana w art. 26 ust. 2 ustawy o polityce rozwoju zasada równego dostępu do pomocy wszystkich kategorii beneficjentów oraz zapewnienia przejrzystości reguł stosowanych przy ocenie projektów zobowiązuje Komisję Oceny Projektów do dokonania oceny wyłącznie w oparciu o treść wniosku i jego załączników, a nie na podstawie późniejszych zdarzeń, jakie nastąpiły po złożeniu wniosku. Dlatego okoliczności podnoszone przez Skarżącego w proteście, w zakresie, w jakim wskazują na nowe okoliczności, nie mogą mieć wpływu na ocenę projektu, dokonaną w oparciu o treść wniosku. Z tych względów Sąd uznał, że merytoryczna ocena projektu została dokonana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, wobec czego orzeczono o oddaleniu skargi, jako nieuzasadnionej.

Od powyższego wyroku Skarżący wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). Oprócz zarzutów wskazujących na

naruszenie prawa procesowego, skarga kasacyjna zarzuciła również naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. przepisów:

- art. 26 ust. 2 w związku z art. 30c ust. 3 pkt 1 ustawy o polityce rozwoju, poprzez przyjęcie, że postępowanie w sprawie dotacji, o którą wniósł Skarżący, zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami prawa powszechnie obowiązującego z zapewnieniem przejrzystości reguł stosowanych przy ocenie projektu Skarżącego i innych projektów podlegających ocenie w ramach tego samego konkursu;

- art. 31 ust. 1 – 4 w związku z art. 30c ust. 3 pkt 1 ustawy o polityce rozwoju, poprzez przyjęcie, że ocena projektu Skarżącego została przeprowadzona prawidłowo.

Ponadto, z ostrożności procesowej, złożono kolejny zarzut naruszenia przepisów art. 26 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 30c ust. 3 pkt 1 ustawy o polityce rozwoju, poprzez przyjęcie, że wniosek Skarżącego został prawidłowo oceniony w zakresie weryfikacji spełnienia kryteriów nr , , i .

Wyrokiem z dnia listopada 2010 r., sygn. \_\_\_\_\_, NSA skargę kasacyjną oddalił. Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego, NSA stwierdził, że złożony z ostrożności procesowej zarzut naruszenia przepisu art. 26 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 30c ust. 3 pkt 1 ustawy o polityce rozwoju w rzeczywistości jest zarzutem naruszenia przepisów postępowania, który nie spełnia wymogów wymienionych w art. 174 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), gdyż Skarżący nie wykazał, że wskazane uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej, w ramach zarzutu naruszenia prawa materialnego, wskazano na naruszenie art. 87 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Skarżącego, podstawę odmowy przyznania pomocy publicznej mogą stanowić

jedynie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, nie zaś kryteria wyboru projektów wskazane w art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy o polityce rozwoju, które mają charakter tzw. prawa powielaczowego.

NSA nie podzielił powyższego stanowiska, podważającego walor prawny systemu realizacji programu operacyjnego. System realizacji nie mieści się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, określonym w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji. Nie jest on również wydany przez organ, który ma konstytucyjne upoważnienie do wydania przepisów prawa, a także nie jest publikowany w sposób powszechnie przyjęty dla publikacji aktów normatywnych. Mimo tych mankamentów, NSA nadaje systemowi realizacji programu (w rozumieniu ówczesnie obowiązującego przepisu art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju) charakter źródła prawa. Przemawia za tym względ, że ocena projektów podlegających dofinansowaniu ze środków publicznych na podstawie kryteriów zawartych w systemie realizacji programu, dokonywana przez instytucję zarządzającą, jest kontrolowana przez sąd administracyjny. Gdyby system realizacji programu nie miał waloru źródła prawa, sprawowanie przez sąd administracyjny kontroli, pod kątem zgodności działań instytucji zarządzającej z omawianym systemem, nie wchodziłby w grę. Istotą sprawowania władzy sądowniczej jest bowiem rozstrzygnięcie prawnych spraw i sporów powstających w procesie stosowania prawa lub jego stanowienia.

Przedstawiony w skardze konstytucyjnej problem konstytucyjny sprowadza się, w głównej mierze, do funkcjonowania w obrocie prawnym przepisów – określających kryteria wyboru projektów – które nie są źródłami powszechnie obowiązującego prawa. Skarżący twierdzi, że na skutek procedowania przez sądy administracyjne na podstawie pozakodeksowych źródeł prawa został pozbawiony prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd administracyjny. Wprowadzenie przez zaskarżone przepisy do



systemu prawa powszechnie obowiązującego norm prawnych spoza zamkniętego katalogu źródeł prawa wyrażonego w art. 87 Konstytucji narusza, wynikającą z art. 2 ustawy zasadniczej, zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę prawidłowej legislacji.

Konsekwencją funkcjonowania w obrocie prawnym przepisów niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego i oparcia na ich treści rozstrzygnięć organów administracyjnych i sądów administracyjnych było nie uzyskanie przez Skarżącego wnioskowanej dotacji, co stanowi naruszenie art. 64 ust. 1 Konstytucji. Ponadto, przyjęte przez Zarząd Województwa W kryteria oceny wniosków i sposób ich rozpatrzenia prowadziły do faktycznego utajnienia przebiegu oceny wniosków o dotację. Wnioskodawcy nie znali tożsamości osób prowadzących postępowanie ani ich kwalifikacji. Prowadziło to – zdaniem Skarżącego – do naruszenia art. 61 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego jej rozpoznania zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej określonych w art. 47 ust. 1 ustawy o TK należą m.in. wskazanie, jakie konstytucyjne wolności i prawa oraz w jaki sposób zostały naruszone, a także uzasadnienie, w którym są uprawdopodobnione zarzuty postawione kwestionowanej regulacji. Obowiązek ten spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu.

Trybunał Konstytucyjny jest zarazem zobowiązany badać na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek

procesowych, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania w sprawie. Nie jest przy tym związany postanowieniem lub zarządzeniem wydanym w ramach wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22, cz. III, pkt 2.1. uzasadnienia i przywołane tam orzecznictwo; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. SK 30/11, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 71).

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 (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

W *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżący zarzucił naruszenie przez przepisy art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju m.in. art. 45 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi oraz w jej uzupełnieniu pismem z dnia 23 maja 2011 r. Skarżący przedstawia w tym zakresie jedynie argumenty wskazujące na naruszenie normy zawartej w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Dlatego, w zakresie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 45 ust. 2 Konstytucji, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Wydany w sprawie Skarżącego wyrok NSA z dnia      listopada 2010 r., sygn.      , jest, w rozumieniu art. 79 Konstytucji, orzeczeniem ostatecznie rozstrzygającym o jego konstytucyjnych prawach. Wskazany w skardze konstytucyjnej przedmiot kontroli – art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju – determinuje, w sensie normatywnym, treść tego orzeczenia w tym jego aspekcie, w którym Skarżący upatruje naruszenie przysługujących mu konstytucyjnie praw.

Z wyłączeniem zakresu podlegającego umorzeniu, skarga konstytucyjna spełnia warunki formalne przewidziane w art. 46 i 47 ustawy o TK i w tej części spełnione zostały wymogi do jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Przy ocenie zasadności zarzutów skierowanych pod adresem zakwestionowanych przepisów, przyjęto ich konfigurację zawartą w uzupełnieniu skargi konstytucyjnej z dnia 23 maja 2011 r. Ocenę tę warto poprzedzić krótką charakterystyką powołanych wzorców kontroli.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji statuuje szeroko rozumiane prawo do sądu. Zgodnie z nim jednostka ma możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) z żądaniem określenia (ustalenia) swojego statusu prawnego, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia. Brak wyszczególnienia sytuacji, w których jednostka mogłaby zaangażować sąd w swojej sprawie, oznacza zezwolenie na takie angażowanie w każdej sprawie, według swobodnej jej oceny. Temu uprawnieniu odpowiada naturalnie obowiązek sądu „rozpatrzenia” tej sprawy. Zaangażowanie sądu przez jednostkę poszukującą ochrony sądowej winno być względnie łatwe i proste (zob. P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 45, s. 1 – 2.)

Miejsce art. 45 w systematyce Konstytucji wskazuje na autonomiczny charakter prawa do sądu. Nie jest ono jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych (por. A. Wróbel, *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy z 2000 r., nr 1, s. 208).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na prawo do sądu składają się następujące podstawowe elementy, stanowiące bardziej

szczegółowo określone prawa konstytucyjne: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (zob. wyroki z dnia: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50 oraz 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36). Potwierdzając dotychczasową linię orzecniczą, Trybunał dokonał jej rozwinięcia w wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108), a mianowicie uznał, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje też czwarty, istotny element – prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Pogląd ten Trybunał powtórzył między innymi w wyrokach z dnia: 14 listopada 2007 r., sygn. SK 16/05 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 124); 26 lutego 2008, sygn. SK 89/06 (OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7); 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06 (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63); 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08 (OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29) czy 12 lipca 2011 r., sygn. K 26/09 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 54).

Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Najważniejszą decyzją ustrojodawczą, którą wyrażono w przepisach rozdziału III i w całej Konstytucji, jest „zamknięcie” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. To określenie ma dwojaki aspekt – podmiotowy i przedmiotowy. „Zamknięcie” źródeł prawa powszechnie obowiązującego pod względem przedmiotowym oznacza wyczerpujące określenie w samej Konstytucji rodzajów aktów tego prawa. Aspekt podmiotowy wyraża się w określeniu w przepisach Konstytucji w sposób

wyczerpujący organów władzy publicznej wyposażonych w kompetencje prawotwórcze.

Art. 87 ust. 2 Konstytucji, odnoszący się do prawa miejscowego, jest bardziej lakoniczny w porównaniu z ust. 1 tego artykułu, dlatego że nie wymienia, jakie akty należą do prawa miejscowego. Konstytucja posługuje się jednolitym terminem „prawo miejscowe”, zarówno w art. 87 ust. 2, jak i w art. 94. Należy przyjąć, że nazwa ta obowiązuje dla wszystkich aktów zawierających przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Akty prawa miejscowego mogą obowiązywać na całym obszarze działania organów, które je wydały lub na jego części, w zależności od potrzeb danej regulacji (zob. K. Działocha, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, tom I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, tezy do art. 87, s. 2, 6, 11 – 12).

Akty prawa miejscowego wydawane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 zd. 2 Konstytucji).

Konstytucyjny system źródeł prawa ma charakter dualistyczny. Opiera się na podziale źródeł prawa na źródła prawa powszechnie obowiązującego (czemu dano wyraz w szczególności w art. 87 Konstytucji) i źródła prawa wewnętrznego (art. 93 Konstytucji). Potwierdzając rozwiązanie przyjęte przez ustrojodawcę, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 25/99 (OTK ZU nr 5/2000, poz. 141), wykluczył istnienie jakiejś trzeciej, pośredniej, kategorii źródeł prawa.

Pojęcie „aktu powszechnie obowiązującego” i przeciwstawiane mu pojęcie „aktu wewnętrznego” przejął ustrojodawca z doktryny i dał temu konsekwentny wyraz w tekście Konstytucji. Akty powszechnie obowiązujące to akty, do stanowienia których prawodawca musi się legitymować kompetencją udzieloną mu przez Konstytucję (lub – w wypadku rozporządzeń – przez przepis ustawy spełniający wymagania wskazane w art. 92 ust. 1 Konstytucji), mające formę przewidzianą w ustawie zasadniczej, ustanowione w procedurze

określonej w Konstytucji lub ustawie i takie, których normy mogą być adresowane do każdego podmiotu: osób fizycznych, organów władzy publicznej, organizacji publicznych i prywatnych oraz mogą wyznaczać im prawa i obowiązki. Dla działalności prawotwórczej wynika z tego bezwzględnie wiążący wniosek: jeżeli prawodawca zamierza unormować sytuację prawną wskazanych wyżej podmiotów, musi legitymować się kompetencją udzieloną przez Konstytucję i uczynić to w formie aktu normatywnego wskazanego w Konstytucji (np. w ustawie, rozporządzeniu z mocą ustawy, rozporządzeniu, akcie prawa miejscowego), a ponadto – należy go ogłosić (por. art. 88 Konstytucji).

Inaczej unormowano w ustawie zasadniczej źródła prawa wewnętrznego. Wobec nieprecyzyjności regulacji konstytucyjnych w tej sferze, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie przyjęto, że system źródeł prawa wewnętrznego nie jest zamknięty w aspekcie podmiotowym: akty tego rodzaju mogą wydawać nie tylko Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów (por. art. 93 ust. 1 Konstytucji), lecz także inne organy, jeżeli zostały do tego upoważnione w ustawie i adresują je do „jednostek organizacyjnie im podległych”. W Konstytucji nie sformułowano także wyczerpująco form aktów prawa wewnętrznego, ograniczając się do wymienienia uchwał (Rady Ministrów) oraz zarządzeń (Prezesa Rady Ministrów). Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. K. 21/98 (OTK ZU nr 7/1998, poz. 116), stwierdzając, że „system aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym”.

Z brzmienia art. 2 Konstytucji da się odczytać trzy osobne zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego, które połączone wytwarzają nową jakość – ogólniejszą i bardziej abstrakcyjną zasadę państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego. Od tej ogólnej

zasady uprawnione jest wyróżnienie dwóch zasad pochodnych: zasady zaufania (lojalności) i związanej z nią zasady pewności prawa. Wyprowadza się z nich zasady drugiego stopnia, w tym m.in. zasadę prawidłowej legislacji.

Adresatami zasady państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego są przede wszystkim organy legislatywy.

Treść zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (lojalności państwa względem obywateli) da się zredukować do zakazu zastawiania przez przepisy „pułapek”, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo z ustalonych reguł postępowania.

Funkcją zasady poprawnej legislacji nie jest tylko zapewnienie prawidłowości prawa regulującego stosunki między władzami publicznymi i obywatelami, lecz w ogólności prawa, dla którego jest konieczne osiągnięcie celów wyznaczonych danemu uregulowaniu. Ponad wszelką wątpliwość, na czoło wysuwa się zagwarantowanie pewności i bezpieczeństwa prawnego obywatelom, dlatego z zasady tej wynika zakaz stanowienia przepisów, które pozostawiają organom państwowym zbyt dużą swobodę oraz umożliwiają dowolność rozstrzygnięć. Zasada ta odnosi się także do formułowania celów, które prawodawca chce osiągnąć swoim działaniem. Stanowi ona podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu (zob. W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, tezy do art. 2, s. 10, 18 – 19, 34, 46 – 47 oraz powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Prawo do informacji publicznej jest konsekwencją, a zarazem przesłanką ustrojowej zasady – „pośrednio” konstytucyjnej, tzn. niesformułowanej wprost w przepisach Konstytucji, lecz z nich wywiedzionej – przejrzystości systemu sprawowania władzy, zwanej inaczej zasadą jawności działania organów władzy

publicznej, ustanowionej dla ułatwienia realizacji społecznej kontroli władzy i zapobiegania jej nadużyciom, przeciwdziałania korupcji urzędników, poprawiania jakości pracy administracji publicznej.

Prawo do informacji publicznej zostało ukształtowane jako prawo właśnie, a nie „wolność”. Już z samej bowiem istoty tego prawa wynika, że musi ono zakładać szczególnie liczne obowiązki działania i współdziałania ze strony organów władzy publicznej stanowiące konieczny warunek praktycznej jego realizacji przez uprawnione podmioty. Obowiązki te są przez ustawę nałożone na wszelkie podmioty wykonujące zadania publiczne, a tym samym dysponujące informacjami o charakterze publicznym.

Konsekwencją takiego ujęcia prawa do informacji jest dopuszczalność ścisłej wykładni przepisów odnoszących się do jego realizacji, mniej restryktywnej wobec ograniczeń, niż gdybyśmy mieli do czynienia z obywatelską wolnością.

Miejsce art. 61 w systematyce rozdziału II Konstytucji podkreśla jego polityczny wymiar, odróżniający je od wolności i praw pokrewnych. Z klasyfikacji tego prawa jako politycznego wynikają pewne wnioski dla interpretacji jego przedmiotowego i podmiotowego zakresu. Interpretacja zakresu przedmiotowego powinna być ścisła, obejmująca informacje materialnie relewantne w stosunku do natury prawa do informacji publicznej, jako przede wszystkim informacji o działalności – choćby i najszerzej rozumianej – władz publicznych, a tylko warunkowo i ubocznie tych, które są w posiadaniu owych władz, zaś wykładnia zakresu podmiotowego, jako prawa umożliwiającego powszechny i równy dostęp – możliwie szeroka.

Autorzy Konstytucji nie wprowadzili do tekstu wyrażenia „informacja publiczna”, które występuje w języku ustawowym (m.in. w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej; Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.; dalej: u.d.i.p.). Jednak z brzmienia art. 61 Konstytucji można odczytać ich intencję odnośnie do rodzaju informacji, do której dostęp zagwarantowano



obywatelom przepisami tego artykułu, poprzez zobowiązanie określonych podmiotów do umożliwienia dostępu. Rekonstruując pojęcie informacji publicznej, trzeba posłużyć się łącznie kryterium podmiotowym (wykonywana lub przechowywana przez władze publiczne) oraz przedmiotowym (odnosi się do działania władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne).

Konstytucja dla określenia przedmiotu informacji, o jakiej mowa w art. 61, posługuje się głównie kryterium podmiotowym, stanowiąc, że jest nim działalność organów władzy publicznej oraz osób i innych podmiotów pełniących funkcje publiczne. Lecz ta działalność, nader szerokiego kręgu podmiotów, stanowi przedmiot informacji publicznej tylko w tym zakresie – i teraz następuje włączenie kryterium przedmiotowego – w jakim wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem publicznym.

Szeroko rozumiana „informacja publiczna” w prawie polskim odpowiada pojęciom informacji ogólnej, urzędowej, administracyjnej czy wreszcie społecznej w terminologii innych państw demokratycznych. Przez informację administracyjną w szczególności rozumie się bowiem wszelką informację pozostającą w dyspozycji administracji w szerokim tego słowa znaczeniu. Właśnie do takiej informacji dostęp jest zagwarantowany obywatelom lub – każdemu, z jednoczesnym nałożeniem na właściwe organy administracji obowiązku stworzenia warunków dla realizacji tego dostępu (zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, tom IV, tezy do art. 61, s. 4, 5, 7 – 8, 20 – 21).

W przedmiocie zakresu określonego w art. 61 Konstytucji prawa do informacji kilkakrotnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny.

W wyroku z dnia 15 października 2009 r., sygn. K 26/08, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie — urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w polskim państwie prawnym. Dostęp do

informacji publicznej jest bowiem, z jednej strony, warunkiem świadomego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych, a z drugiej, umożliwia efektywną kontrolę obywatelską działań podejmowanych przez organy władzy publicznej. Stąd wielkie znaczenie powszechności dostępu do informacji publicznej. W demokratycznym społeczeństwie podstawowym prawem jest wiedzieć i być informowanym o tym, co i dlaczego czynią władze publiczne (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 135 i powołana tam literatura).

Korelatem wyrażonego w art. 61 Konstytucji prawa do informacji jest, spoczywający w pierwszym rzędzie na organach władzy publicznej, obowiązek udzielania obywatelom określonych informacji o działalności instytucji. Informacja taka powinna być związana z działalnością publiczną.

Prawo do informacji zawiera w swej treści uprawnienie do żądania informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych, przede wszystkim zaś instytucji władzy publicznej. Chodzi np. o informacje dotyczące istniejących w ramach danej instytucji procedur i wyznaczanych zadań, procesie ich realizacji, oraz inwestycjach czy organizowanych przetargach (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30).

Art. 64 ust. 1 Konstytucji formułuje gwarancje prawa własności i innych praw majątkowych. Ustawa zasadnicza nie definiuje ani pojęcia, ani zakresu „prawa własności”, co sugeruje nawiązanie do cywilistycznego ich rozumienia. Podobnie Konstytucja nie definiuje pojęcia „innych praw majątkowych” ani nie wymienia poszczególnych typów tych praw. Należy więc uznać, że twórcy Konstytucji świadomie nawiązali do koncepcji cywilistycznych. Oznacza to, że prawa majątkowe traktować należy jako jeden z rodzajów praw podmiotowych (w cywilistycznym znaczeniu tego pojęcia), wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym podmiotu uprawnionego. Odpowiednio, prawa majątkowe dzieli się na: prawa rzeczowe, wierzytelności, prawa na dobrach niematerialnych o charakterze majątkowym,

prawa rodzinne o charakterze majątkowym oraz prawo do spadku (zob. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 64, s. 7 – 9).

Można więc zauważyć, że Konstytucja samodzielnie nie ustanawia poszczególnych kategorii praw podmiotowych, nie hierarchizuje ich, ani też nie determinuje takich lub innych rozwiązań konstrukcyjnych lub treściowych, to jest bowiem zadaniem regulacji gałęziowych, w tym wypadku – prawa cywilnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1998 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/99, poz. 94).

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów, konieczne jest krótkie przedstawienie ich kontekstu normatywnego.

Zgodnie z definicją zawartą w zakwestionowanej ustawie, przez politykę rozwoju „rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań 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” (art. 2). Jej ramy prawne są wyznaczone przede wszystkim przez ustawę o polityce rozwoju oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596), a także przez przepisy prawa Unii Europejskiej, wśród których najważniejsze znaczenie ma rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 25 – 78; dalej: rozporządzenie nr 1083/2006).

Politykę rozwoju prowadzi Rada Ministrów oraz samorządy (wojewódzki, powiatowy i gminny; art. 3 ustawy o polityce rozwoju) „na podstawie strategii rozwoju, przy pomocy programów służących osiągnięciu celów” tej polityki, z

wykorzystaniem środków publicznych (art. 4 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju). O ile strategię rozwoju są dokumentami „strategicznego planowania” (por. art. 9 – 14d ustawy o polityce rozwoju), o tyle programy zostały w ustawie zdefiniowane jako dokumenty o „charakterze operacyjno-wdrożeniowym”, ustanawiane w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3 ustawy o polityce rozwoju. Powinny one określać „działania przewidziane do realizacji, zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji” (art. 15 ust. 1 zaskarżonej ustawy).

Ustawa o polityce rozwoju wyróżnia programy operacyjne – krajowe i regionalne oraz programy rozwoju (art. 15 ust 4).

Program te określają w szczególności:

- 1) diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym oraz wyniki raportu ewaluacyjnego;
- 2) cel główny i cele szczegółowe w nawiązaniu do średniookresowej strategii rozwoju kraju, narodowej strategii spójności lub strategii rozwoju wraz z określonymi wskaźnikami;
- 3) priorytety oraz kierunki interwencji w zakresie terytorialnym, w tym w ujęciu wojewódzkim;
- 4) sposób monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celów;
- 5) plan finansowy;
- 6) podstawowe założenia systemu realizacji.

System realizacji, określany w programach, zawiera warunki i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji programu, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji (art. 17 ustawy o polityce rozwoju). Dokumenty stanowiące system realizacji programu operacyjnego, a także ich zmiany, podlegają publikacji na stronach internetowych właściwej instytucji zarządzającej (art. 28 ust. 5 ustawy o polityce rozwoju).

Zarówno strategie, jak i programy, są przyjmowane przez organy władzy wykonawczej: Radę Ministrów lub zarząd województwa (por. art. 11 ust. 4, art. 14a ust. 3, art. 19 ust. 2, 3 i 4 oraz art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o polityce rozwoju; wyjątkowo strategie rozwoju wymienione w art. 9 pkt 3 tej ustawy może uchwalać alternatywnie Rada Ministrów lub sejmik województwa – por. art. 14 ust. 3 ustawy o polityce rozwoju).

Za przygotowanie i prawidłową realizację programu odpowiada – w przypadku regionalnego programu operacyjnego – instytucja zarządzająca, którą jest zarząd województwa (art. 5 pkt 2 i art. 25 ustawy o polityce rozwoju).

Funkcje instytucji zarządzającej określa art. 60 rozporządzenia nr 1083/2006. Ponadto, zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju, do jej zadań należy m.in. określenie systemu realizacji programu operacyjnego, a także – co zostało zaskarżone niniejszą skargą – przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów i wybór, w oparciu o te kryteria, projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego.

Zgodnie z art. 63 rozporządzenia nr 1083/2006, państwo członkowskie ustanawia, w porozumieniu z instytucją zarządzającą, Komitet Monitorujący dla każdego programu operacyjnego. Do jego zadań należy m.in. analiza i zatwierdzenie kryteriów wyboru finansowanych operacji w terminie sześciu miesięcy od zatwierdzenia programu operacyjnego oraz zatwierdzenie wszelkich zmian tych kryteriów, zgodnie z potrzebami programowania (art. 65 rozporządzenia nr 1083/2006).

W ramach programu operacyjnego mogą być dofinansowane, zgodnie z kryteriami zatwierdzonymi przez Komitet Monitorujący, m.in. projekty wyłonione w trybie konkursu (art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o polityce rozwoju). W celu wyłonienia projektów do dofinansowania, instytucja zarządzająca ogłasza konkurs na swojej stronie internetowej. Ogłoszenie o konkursie zawiera

informacje obejmujące m.in. kryteria wyboru projektów (art. 29 ust 1 i 2 ustawy o polityce rozwoju).

Konkurs, do którego zgłosił swój wniosek Skarżący, Zarząd Województwa W , jako Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2007 – 2013, ogłosił na stronie internetowej w dniu lutego 2009 r. Wśród załączników do ogłoszenia znajduje się regulamin konkursu dla Działania – konkurs nr Załącznikiem nr 1 do tego regulaminu są Kryteria Wyboru Projektów w ramach Działania zatwierdzone uchwałą Komitetu Monitorującego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 – 2013 nr z dnia grudnia 2008 r. (wszystkie dokumenty dotyczące konkursu znajdują się na stronie [www](#) ).

Kryteria wyboru w ramach Schematu III, w którym wniosek złożył Skarżący, podzielone zostały na dwa etapy oceniania projektów. Pierwszy obejmował ocenę formalną, a drugi – merytoryczną. W ocenie formalnej uwzględniano m.in. czy wniosek złożono we właściwej instytucji, do właściwego działania/schematu, w odpowiedzi na właściwe ogłoszenie i we właściwym terminie. Sprawdzano ponadto prawidłowość wyliczeń we wniosku, wartość dofinansowania projektu, procentowy poziom wsparcia i prawidłowość kwalifikowalności wydatków projektu. Ocena merytoryczna obejmowała kryteria odnoszące się do specyfiki inwestycji realizowanych w ramach Schematu III. Przy tej ocenie brano pod uwagę m.in. czy projekt zakłada zastosowanie nowych rozwiązań technologicznych, czy usługa oferowana przez wnioskodawcę zostanie udoskonalona lub będzie nowa, czy wnioskodawca posiada patent lub prawo ochronne na wzór użytkowy w ramach nowej inwestycji.

Analiza unormowań zaskarżonej ustawy pozwala udzielić odpowiedzi na pytanie, które przepisy wydawane w ramach prowadzonej polityki rozwoju

powinny stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego, a które są zasadami i normami pozasystemowymi, do których, będące źródłem prawa przepisy, odsyłają.

Kwestia powyższa została w pewnej mierze rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 115). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (w tym także w wyroku NSA z dnia      listopada 2010 r., sygn.      , w którym rozpoznano skargę kasacyjną Skarżącego), że systemów realizacji nie można zaliczyć do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a w tym do aktów prawa miejscowego. Systemy realizacji nie są bowiem wydawane przez podmioty konstytucyjnie upoważnione do stanowienia aktów powszechnie obowiązujących i nie mają formy wskazanej dla tych aktów w Konstytucji. Nie ulega równocześnie wątpliwości, że zawierają one normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, których przestrzeganie jest warunkiem uzyskania dofinansowania w ramach programu operacyjnego – wyznaczają więc określonym podmiotom prawa i obowiązki. Nie są zatem aktami stosowania prawa czy elementami specyficznych umów adhezyjnych. Ustawa o polityce rozwoju nie przesądza jednoznacznie, jakiego typu dokumenty mają składać się na system realizacji. W szerokim rozumieniu tego pojęcia jako sumy „zasad i procedur” wiążących uczestników programu operacyjnego może obejmować akty normatywne różnego typu, w tym będące źródłem prawa powszechnie obowiązującego (np. ustawy, rozporządzenia, akty prawa wspólnotowego), a także dokumenty programowe, uchwały, wytyczne, regulaminy czy nawet wyjaśnienia instytucji odpowiedzialnych za przebieg poszczególnych etapów realizacji programów operacyjnych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ani jednolita praktyka organów administracji, ani spójne orzecznictwo sądów administracyjnych nie mogą zastąpić bezpośredniego uregulowania formy prawnej systemów realizacji w zaskarżonej ustawie. To, jakie podmioty i w jaki sposób mają prawo

normować sytuację uczestników konkursów organizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych, ma istotne znaczenie nie tylko praktyczne, lecz także prawne. Pominięcie tej kwestii w ustawie o polityce rozwoju może być oceniane przez pryzmat zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w dalszej kolejności – także zasady prawidłowej legislacji. Ze względu na związanie Trybunału Konstytucyjnego zakresem zaskarżenia wskazanym w pytaniu prawnym w sprawie o sygn. P 1/11, powyższa konstatacja nie mogła wprawdzie znaleźć wyrazu w sentencji orzeczenia, niemniej stanowiła istotny element oceny badanych regulacji.

W dalszej części omawianego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że regulacje zawarte w systemie realizacji normują również sytuacje osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych pozbawionych osobowości prawnej, lecz wyposażonych w zdolność prawną, ubiegających się o dofinansowanie ze środków unijnych. W świetle Konstytucji i opartego na niej orzecznictwa, podmiotów tych nie można uznać za „jednostki organizacyjnie podległe” organowi, który wydał system realizacji (tj. zarządowi województwa). Regulowanie ich sytuacji prawnej za pomocą systemu realizacji jest więc absolutnie niedopuszczalne.

Do identycznej konkluzji prowadzi także, dokonana przez Trybunał Konstytucyjny, analiza zakresu przedmiotowego przepisów ustawy o polityce rozwoju (w ówczesnym brzmieniu) określających co ma zawierać system realizacji. Nakazują one bowiem uregulowanie w systemie realizacji spraw, które mają bezpośredni wpływ na realizację praw i wolności obywateli, i z tego powodu stanowią materię zarezerwowaną dla aktów prawa powszechnie obowiązującego. Jak wynika z charakterystyki dokumentów tworzących system realizacji, samoistnie uregulowane w nich były m.in. harmonogramy konkursów, kryteria oceny projektów czy procedura odwoławcza od negatywnych wyników konkursów na etapie przedsądowym (w tym terminy i forma zaskarżenia, a także instytucje odpowiedzialne za rozpatrzenie odwołań).



Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, szczególnie drastycznym naruszeniem art. 87 Konstytucji była zwłaszcza „delegacja” do uregulowania w systemie realizacji procedury odwoławczej, przysługującej uczestnikowi konkursu (art. 5 pkt 11 *in fine*, art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego). W tym bowiem zakresie zastosowanie mają jednoznaczne przepisy Konstytucji, nakazujące uregulowanie trybu zaskarżania „decyzji wydanych w pierwszej instancji” (którymi w tym wypadku są wyniki oceny projektów) w akcie powszechnie obowiązującego prawa, a dokładniej – wyłącznie w ustawie (art. 78 Konstytucji).

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że regulacje zawarte w przepisach art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 zdanie 1 i ust. 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju, w zakwestionowanych zakresach, są niezgodne z art. 87 Konstytucji. Trybunał podzielił zastrzeżenia sądu pytającego co do możliwości uregulowania w systemie realizacji (w aktach niebędących aktami prawa powszechnie obowiązującego) praw i obowiązków wnioskodawców projektów, zwłaszcza tych dotyczących procedury odwoławczej.

W celu wdrożenia powyższego wyroku Trybunału Konstytucyjnego (a także wyroku z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 8/12), Rząd przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Z uzasadnienia tego projektu wynika, że przedmiotowa nowelizacja ograniczona jest do niezbędnego minimum mającego na celu wdrożenie tez sentencji wyroków Trybunału, a nie kwestii poruszonych w uzasadnieniach tych rozstrzygnięć. Problematyka poruszona w uzasadnieniach wyroków, a nieobjęta tezami, będzie przedmiotem dalszych, odrębnych analiz istniejących rozwiązań prawnych pod kątem ich ewentualnej modyfikacji. Dotyczyć to będzie w szczególności takich elementów jak, charakter prawny systemu realizacji i dokumentów składających się na ten system. Projektodawca zmian w ustawie o

polityce rozwoju uznał, że w wyroku z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11, Trybunał Konstytucyjny zakwestionował konstytucyjność art. 5 pkt 11 tej ustawy jedynie w odniesieniu do procedury odwoławczej. Ze względów poprawności legislacyjnej zdecydowano o uchyleniu tego artykułu. Dodano natomiast przepis materialny, który opisuje system realizacji jako zbiór dokumentów określających zasady, procedury odnoszące się do instytucji uczestniczących w realizacji zarówno polityki rozwoju, jak i programów. Dokumenty te obejmują zagadnienia z zakresu zarządzania, monitoringu, ewaluacji, kontroli i sprawozdawczości oraz sposobu koordynacji działań tych instytucji (art. 13a i art. 17 ust. 1a ustawy o polityce rozwoju). Zdaniem projektodawców, dodanie przepisu materialnego jest istotne zwłaszcza w kontekście ustawowego obowiązku nałożonego na instytucję zarządzającą do opracowania systemu realizacji, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 8 ustawy o polityce rozwoju, powodującego konieczność doprecyzowania w ustawie, do czego zobowiązana jest instytucja zarządzająca (zob. druk sejmowy nr 1125, Sejm VII kadencji).

Ustawa w projektowanym kształcie została przyjęta w dniu 19 kwietnia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 714).

Na marginesie należy nadmienić, że w toku konsultacji zewnętrznych projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Minister Gospodarki, Minister Administracji i Cyfryzacji oraz Prezes NSA wskazywali na zbyt wąski zakres nowelizacji, podnosząc m.in., że zmiany należy wprowadzić w całej problematyce uregulowanej w art. 5 pkt 11 nowelizowanej ustawy, a nie jedynie w odniesieniu do procedury odwoławczej (wszystkie uwagi zgłoszone do projektu znajdują się na stronie [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) w zakładce ministerstwo » prawo » projekty ustaw). Uwagi powyższe nie zostały uwzględnione przez autorów projektu ustawy.

W konsekwencji przyjęcia takiego zakresu nowelizacji, określenie systemu realizacji programu operacyjnego oraz przyjęcie jego podstawowych założeń (art. 17 ust. 1 pkt 6 i art. 26 ust. 1 pkt 8 ustawy o polityce rozwoju) nadal należy do zadań zarządu województwa. Tym samym nowelizacja nie doprowadziła do pełnego wdrożenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11, gdyż sprawy uregulowane w systemie realizacji, które mają bezpośredni wpływ na realizację praw i wolności obywateli, pozostają poza systemem prawa powszechnie obowiązującego.

Zmiany przepisów odnoszących się do systemu realizacji nie mają wpływu na ocenę zaskarżonych uregulowań. Przedstawiona powyżej analiza ma w tej materii jedynie charakter pomocniczy.

Uwzględniając stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w zakresie konieczności uregulowania spraw odnoszących się do praw i wolności obywateli, a będących przedmiotem aktów wchodzących w skład systemu realizacji, poprzez źródła prawa powszechnie obowiązującego, należy dokonać oceny charakteru prawnego kryteriów wyboru projektów.

Kryteria wyboru projektów – jak to już zostało powiedziane – przygotowywane są przez instytucję zarządzającą. Po ich zatwierdzeniu uchwałą Komitetu Monitorującego, stanowią one podstawę wyboru zgłoszonych do konkursu projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego. W ramach jednego konkursu może obowiązywać kilka kryteriów wyboru projektów, w zależności od tego, dla jakich rodzajów inwestycji przewidziane jest dofinansowanie.

W ramach konkursu nr \_\_\_\_\_, do którego zgłosił się Skarżący, wnioskodawcy mogli ubiegać się o wsparcie w ramach: - Schematu I: Projekty inwestycyjne; - Schematu II: Specjalistyczne projekty doradcze; - Schematu III: Projekty inwestycyjne zakładające nabycie i zastosowanie nowych rozwiązań technologicznych (stosowanych na świecie nie wcześniej niż 3 lata). Dla oceny projektów złożonych w ramach każdego z podanych schematów przewidziane

były odrębne kryteria wyboru, zgodnie z opisem zawartym w załączniku nr 1 do regulaminu konkursu. Jest rzeczą całkowicie zrozumiałą, że inne kryteria muszą decydować o ocenie i wyborze projektów doradczych, a inne o ocenie i wyborze projektów inwestycyjnych zakładających zastosowanie najnowszych rozwiązań technologicznych.

Wśród kryteriów dopuszczających w konkursie nr – Schemat III uwzględniono zastosowanie nowych rozwiązań technologicznych stosowanych na świecie przez okres nie dłuższy niż 3 lata. Brak spełnienia tego kryterium powodował negatywną ocenę projektu. Odrębnym kryterium, za spełnienie którego można było otrzymać maksymalnie 4 punkty, było założenie w projekcie zastosowania nowych rozwiązań technologicznych stosowanych na świecie przez okres nie dłuższy niż 1 rok. Przy ocenie projektów wniesionych w ramach pozostałych schematów przewidzianych w tym konkursie, kryteria te nie były przewidziane z uwagi na wsparcie innych rodzajów działalności.

Przygotowany przez zarząd województwa program operacyjny określa m.in. cel strategii spójności oraz rozwoju i priorytety interwencji wraz z planem finansowym. Instytucja zarządzająca odpowiada za zarządzanie programami operacyjnymi i ich realizację. Spełnia więc funkcje typowo wykonawcze. Taki też charakter mają kryteria wyboru projektów przyjmowane dla każdego rodzaju wsparcia, możliwego do otrzymania w ramach ogłaszanych konkursów. Stanowiąc załącznik do regulaminu konkursu, określają one reguły i zasady stosowane przy ocenie poszczególnych kategorii projektów.

Niewątpliwie nie są to przepisy będące źródłami prawa powszechnie obowiązującego, lecz są to normy pozasystemowe, do których będące źródłem prawa przepisy prawne odsyłają. Głównym argumentem przemawiającym za dopuszczalnością uregulowania kryteriów wyboru projektów w formie norm pozasystemowych jest ich techniczny, wykonawczy charakter. Są one częścią warunków przeprowadzenia konkursu i odnoszą się wyłącznie do relacji między

właściwą instytucją zarządzającą a zainteresowanymi otrzymaniem dofinansowania wnioskodawcami.

Należy przy tym zwrócić uwagę na wielość tego typu uregulowań.

Regionalny Program Operacyjny na lata 2007 – 2013 realizowany jest w ramach sześciu projektów. Już w toku Projektu I Zarząd Województwa W ogłosił 17 konkursów. Aktualnie realizowane są 4 konkursy na dofinansowanie projektów w ramach: Działanie 1.2, konkurs nr 18/I/2013 „Wsparcie przedsięwzięć powiązanych z Regionalną Strategią Innowacji, Schemat I Kompleksowe wsparcie świadczenia usług dla przedsiębiorstw”; Działanie 2.8, konkurs nr 22/II/2013 „Zapewnienie dostępu do Internetu szerokopasmowego”; Działanie 6.2, konkurs nr 09/VI/2013 „Rozwój kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego” Schemat III „Infrastruktura kin”; Działanie 7.1, Schemat I i Działanie 7.2, konkurs nr 01/VII/2009 Priorytet VII WRPO – Pomoc Techniczna (opis aktualnych i zakończonych konkursów na stronie [www](#) w zakładce konkursy – dokumenty).

Przy takiej liczbie konkursów, abstrahując już od technicznego charakteru kryteriów wyboru projektów, trudno obarczać sejmiki wojewódzkie obowiązkiem prac nad przyjęciem w formie uchwał, stanowiących źródło prawa miejscowego, a następnie ogłaszania w wojewódzkich dziennikach urzędowych przepisów zawierających kryteria oceny projektów w odniesieniu do każdego rodzaju inwestycji otrzymującego dofinansowanie w ramach realizowanych konkursów.

Oczywiście kryteria te mają wpływ na realizację praw obywateli. Dlatego zasadny jest postulat, aby pewien zarys zasad ich opracowania i ogólnych reguł stosowanych przy ich przygotowaniu znalazł się w aktach prawa miejscowego. Zalecenie w tym zakresie zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11, nie zostało jednak dotychczas przez ustawodawcę zrealizowane. Brak ten nie może jednak przesądzić o stwierdzeniu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, gdyż te regulują etap

wykonawczy realizacji programów operacyjnych i każdorazowo odnoszą się do konkretnego rodzaju inwestycji realizowanych w ramach ogłoszonego konkursu.

Unormowanie szczegółowych kwestii związanych z oceną projektów poprzez normy pozasystemowe jest konstytucyjnie dopuszczalne.

W tym miejscu warto odwołać się do następującego poglądu zaprezentowanego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 1999 r., sygn. K. 6/99: „Nie ulega wątpliwości, że podstawę normatywnych stosunków, nie tylko w sferze gospodarczej, stanowią normy prawne wynikające z przepisów prawnych zawartych w aktach normatywnych będących źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Jednakże nie oznacza to, że inne niż prawne normy, wskaźniki, reguły i zasady nie mają znaczenia prawnego. Wprost przeciwnie – ich znaczenie w okresie ważnych cywilizacyjnych zmian wzrasta, a normy prawne niejednokrotnie stwarzają dla nich normatywne zabezpieczenie. Przepisy prawne i wynikające z nich normy spełniają nie tylko funkcję bezpośredniego lub pośredniego regulatora życia gospodarczego, ale mają być także środkiem umożliwiającym łączność z innymi pozaprawnymi regulatorami.

Znaczenie norm, reguł i zasad do których prawo odsyła uwidacznia się, gdy na problem ten spojrzy się z perspektywy kształtowania ładu gospodarczego. Dzięki nim: 1) uzyskuje się pełniejsze a niekiedy kompleksowe uregulowanie konkretnych zagadnień prawno-gospodarczych; reguły, wskaźniki, normy i zasady pozaprawne dopełniają prawo, czynią go bardziej komplementarnym i wrażliwym na ekonomiczną rzeczywistość i związane z nią problemy społeczne; 2) normy prawne przy pomocy środków pozaprawnych uzyskują prawne zabezpieczenie ich wykonania; 3) możliwe jest uelastycznienie przepisów prawnych, wprowadza się bowiem do systemu obok norm prawnych, reguły i zasady, wskaźniki itd. niosące w sobie element wrażliwości na zmiany sytuacji (np. na rynku gospodarczym), przez co cały system staje się bardziej dynamiczny; formalizacja dokonywana tylko w oparciu o przepisy prawne

niosłaby w sobie niebezpieczeństwo zbytowego usztywnienia podstawowych elementów ładu gospodarczego oraz wszelkich działań, w tym też decyzji gospodarczych; 4) unika się przelegalizowania problematyki gospodarczej; prawo stanowione (pozytywne), jest tym elementem, w którym zawsze tkwi w mniejszym lub większym stopniu element konserwatyzmu i zachowawczości, co w odniesieniu do szybko zmieniającej się rzeczywistości ekonomicznej oznaczać może istotne ograniczenie; 5) uzyskuje się możliwość wkroczenia w sfery, w które prawo wkroczyć nie mogłoby. Akty normatywne stanowiące źródło prawa i zawierające przepisy prawne odsyłające, spełniają wtedy funkcję równoważnika prawnego w relacjach pomiędzy przepisami prawa oraz wskaźnikami, regułami i zasadami pozasystemowymi.

Normy prawne odsyłając pozasystemowo do norm reguł i zasad, które przez sam fakt odesłania nie stają się normami prawnymi. Niemniej ich przestrzeganie może być obowiązkiem adresata normy odsyłającej. Prawo w ten sposób spełnia nie tylko rolę bezpośredniego regulatora stosunków gospodarczych ale może być także środkiem łączności z innymi regulatorami” (OTK ZU nr 7/99, poz. 160).

W rozpatrywanej sprawie źródłami prawa powszechnie obowiązującego są przepisy ustawy o polityce rozwoju (art. 17, art. 26) oraz przepisy rozporządzenia nr 1083/2006 (art. 60, art. 65), a kryteria wyboru projektów zapewniają prawidłowe wykonanie tych norm prawnych. Modelowym rozwiązaniem byłoby, gdyby również dokumenty tworzące system realizacji, których uregulowania odnoszą się do spraw mających bezpośredni wpływ na realizację praw i wolności obywateli, ustanowione zostały w formie aktów prawa miejscowego. Odmiennie rozwiązania w tym zakresie przyjęte w ustawie o polityce rozwoju, na co już wskazywano, nie mogą jednak determinować negatywnej oceny zaskarżonych przepisów.

Powyższe argumenty prowadzą do wniosku, że uregulowanie kryteriów wyboru projektów w formie norm pozasystemowych jest konstytucyjnie dopuszczalne i nie stawowi naruszenia art. 87 i art. 94 ustawy zasadniczej. W analizowanym przypadku, przepisy zawarte w aktach zaliczanych do źródeł prawa powszechnego odsyłają do przepisów pozasystemowych. Takie odesłania pozasystemowe są dopuszczalne a normy, zasady i reguły, do których przepis prawny odsyła, nie muszą być normami dla których obowiązywania konieczne jest ich ogłoszenie w odpowiednim trybie i we właściwym dzienniku urzędowym (zob. powołany już wyrok z dnia 7 grudnia 1999 r., sygn. K. 6/99). Takie rozwiązanie prawne nie narusza też zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady poprawnej legislacji. Zaskarżone przepisy w sposób jednoznaczny określają pozycję osoby ubiegającej się o dofinansowanie w ramach regionalnych programów operacyjnych i nie ma w ich treści żadnych zapisów, które można by traktować jako swoiste „pułapki” dla adresata normy. Przepisy te prawidłowo regulują stosunki między władzami publicznymi i obywatelami, gdyż prowadzą do uelastycznienia sposobu opracowywania kryteriów oceny projektów i przyczyniają się do sprawnego realizowania konkursów, co byłoby utrudnione, gdyby ta materia była przedmiotem obrad i głosowań sejmików samorządowych. Nie można tracić z pola widzenia faktu, że sejmiki samorządowe są organami kolegialnymi i częstokroć wypracowanie w nich konsensusu, nawet w pozornie błahych kwestiach, jest długotrwałe. Przewlekłe procedury związane z uchwaleniem kryteriów wyborów projektów nie byłyby korzystne również dla samych uczestników konkursów, gdyż odwlekałyby moment rozstrzygnięcia i otrzymania dofinansowania. Dlatego też nie można zasadnie podnosić, iż oparcie wyroku sądu administracyjnego na przepisach zawierających odesłania pozasystemowe i dokonanie przez sąd oceny poprawności rozstrzygnięć organów administracyjnych na podstawie kryteriów wyboru projektów niebędących źródłem powszechnie obowiązującego prawa



stanowi naruszenie prawa do sądu. Zaskarżone przepisy nie naruszają żadnego z podstawowych elementów prawa do sądu określonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w poglądach doktryny.

Dlatego należy stwierdzić, że art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o polityce rozwoju jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 87 i art. 94 Konstytucji.

Żaden z zaskarżonych przepisów nie dotyczy kwestii dostępu do informacji o przebiegu procedury wyboru projektów ani możliwości uzyskania danych personalnych osób dokonujących oceny i wyboru projektów zgłoszonych w konkursie. Ze zgromadzonych dokumentów nie wynika, aby Skarżący zwracał się do instytucji organizującej konkurs o tego typu informacje i otrzymał odpowiedź odmowną. Wśród zarzutów wobec wyroku WSA w P z dnia maja 2010 r., sygn. , Skarżący podniósł brak ustalenia przez sąd pierwszej instancji tożsamości osób oceniających projekty oraz zakresu posiadanych przez nich kwalifikacji. Rozpoznający skargę kasacyjną NSA zarzutu tego nie uwzględnił, podnosząc, że Skarżący nie wskazał, jaki przepis prawa miałby naruszyć sąd pierwszej instancji nie badając z urzędu wspomnianych kwestii. Stwierdzenie NSA jednoznacznie wskazuje, że Skarżący nie składał nawet przed sądem I instancji wniosku o ustalenie tożsamości osób oceniających i dokonujących wyboru projektów, lecz uważał, że sąd powinien zrobić to z urzędu. Okoliczność ta ma jednak marginalne znaczenie. Kluczowy w ocenie zarzutu naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 61 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji jest fakt, iż nie regulują one kwestii dostępu do informacji publicznej. W zakresie będącym w zainteresowaniu Skarżącego odpowiednie uregulowania znajdują się w przepisach u.d.i.p. i p.p.s.a.

Zaskarżona regulacja nie ma związku z korzystaniem przez Skarżącego z przysługujących mu praw majątkowych. Nie sposób bowiem przyjąć, że po stronie podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie istnieje prawo majątkowe

do jego otrzymania. Istnienia takiego prawa majątkowego nie można wyinterpretować ani z przepisów Konstytucji, ani z przepisów prawa cywilnego. Istotą postępowania konkursowego, przeprowadzonego na podstawie przepisów ustawy o polityce rozwoju, jest wybór projektów, które zostaną dofinansowane w ramach danego programu. Ustawa wyraźnie zakłada, że pomoc ze środków rozdysponowywanych w ramach konkursu otrzymają tylko niektórzy wnioskodawcy. Do czasu zakwalifikowania danego projektu do dofinansowania oraz zawarcia przez instytucję zarządzającą umowy, o której mowa w art. 30 ustawy o polityce 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, dokonana nawet w oparciu o przepisy niebędące źródłami prawa powszechnie obowiązującego, nie może być uznana za naruszenie takiego prawa.

Z powyższych względów, podane przez Skarżącego wzorce kontroli w postaci art. 61 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji są nieadekwatne w niniejszej sprawie.

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Herwand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego