ODPIS

Sygn. akt P 1/11

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 12 grudnia 2011 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 grudnia 2011 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi:

czy art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.) są zgodne z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 87 i art. 184 Konstytucji,

z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

U Z A S A D N I E N I E

I

1. Art. 5 pkt 11 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, zaskarżona ustawa) zawiera definicję legalną „systemu realizacji". W myśl tego przepisu, systemem realizacji w rozumieniu ustawy są „zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji; system realizacji określa również środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy w trakcie naboru projektów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 3" ustawy o polityce rozwoju (tj. projektów dofinansowywanych w ramach projektu operacyjnego, wyłonionych w drodze konkursu).

Zgodnie z art. 30b ust. 1 tej ustawy, wnioskodawca w przypadku negatywnej oceny projektu, po otrzymaniu informacji o wynikach oceny, „może wnieść środki odwoławcze przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego, w terminie, trybie i na warunkach tam określonych"; w takim przypadku w pisemnej informacji o wynikach oceny projektu „właściwa instytucja zamieszcza uzasadnienie wyników oceny projektu oraz pouczenie o możliwości wniesienia środka odwoławczego, wraz ze wskazaniem terminu przysługującego na jego wniesienie, sposobie wniesienia oraz właściwej instytucji, do której środek ten należy wnieść". Art. 30b ust. 2 tej ustawy zastrzega przy tym, że „system realizacji programu operacyjnego musi uwzględniać co najmniej jeden środek odwoławczy przysługujący wnioskodawcy w trakcie ubiegania się o dofinansowanie".

Natomiast art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju wskazuje, że „po wyczerpaniu środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji programu operacyjnego i po otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego (...) wnioskodawca może w tym zakresie wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 3 ustawy

i zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Dodatkowo, systemy realizacji są przyjmowane przez instytucje zarządzające na podstawie blankietowego upoważnienia zawartego w zaskarżonej ustawie (art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o polityce rozwoju), niezawierającego żadnych wytycznych merytorycznych. W tym zakresie można art. 5 pkt 11 w związku z art. 20 ust. 2 ustawy o polityce rozwoju postawić zarzut naruszenia zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Sąd pytający stwierdził, że instytucje zarządzające realizują politykę rozwoju nie na podstawie prawa, a poza jego granicami, a więc z pogwałceniem art. 7 Konstytucji. Obowiązek działania przez organ administracji na podstawie systemu realizacji ogranicza dodatkowo także prawo do sądu w sposób sprzeczny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sąd administracyjny, działający w granicach art. 184 Konstytucji, nie może bowiem konstruować sądowego wzorca kontroli działalności organów administracji z wykorzystaniem aktów, które nie są źródłami powszechnie obowiązującego prawa. W tym kontekście sąd pytający zwrócił uwagę, że art. 37 zakwestionowanej ustawy wyłącza stosowanie 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.).

Jeżeli zaś chodzi o art. 30b ust. 1 i 2 ustawy o polityce rozwoju, to WSA w Łodzi podniósł, że w świetle tego przepisu wszystkie elementy precyzujące środek odwoławczy i warunki umożliwiające skorzystanie z niego powinny być uregulowane w systemie realizacji, a więc poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Stanowi to naruszenie art. 2, art. 31 ust. 3, art. 87 i art. 184 Konstytucji z analogicznych powodów, jak w wypadku art. 5 pkt 11 zakwestionowanej ustawy.

Także prawo skargi do sądu administracyjnego, wynikające z art. 30c ust. 1 zaskarżonej ustawy, jest uzależnione od zajścia zdarzeń określonych w systemie realizacji. Może to prowadzić do dowolności w rozumieniu przesłanki wyczerpania środków odwoławczych i podważać „gwarancyjną funkcję tworzenia prawa". W rezultacie, sądowa kontrola działań instytucji staje się „iluzoryczna". Rozwiązanie to jest sprzeczne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 87 i art. 184 Konstytucji.

W opinii sądu pytającego, żaden z zakwestionowanych przepisów nie może zostać zaakceptowany z punktu widzenia reguł demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i zasad dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnie chronionych praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Domaganie się przez ustawodawcę, by organy władzy publicznej działały na podstawie aktów niebędących źródłami powszechnie obowiązującego prawa, jest także sprzeczne z art. 7 Konstytucji.

(Zarząd Województwa Łódzkiego) mogła przyznać wnioskowi uczestnika konkursu ocenę negatywną na podstawie dokumentu niebędącego aktem powszechnie obowiązującego prawa. Bez związku z tak określonymi wątpliwościami sądu pytającego są:

- art. 30b ust. 2 ustawy o polityce rozwoju (niekonstytucyjność tego przepisu nie została zresztą uzasadniona),
- art. 30b ust. 1 zdanie drugie ustawy o polityce rozwoju oraz
- pozostałe zaskarżone przepisy (art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 i art. 30c ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o polityce rozwoju) – w zakresie, w jakim nie dotyczą one wskazanego problemu,

co przesądza o niedopuszczalności ich merytorycznej oceny w ramach niniejszego postępowania.

W dalszej kolejności Marszałek Sejmu ustosunkował się do wskazanych przez sąd pytający wzorców kontroli. Jego zdaniem, zbędne jest orzekanie o zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 7 Konstytucji, gdyż stawiane na tym tle zarzuty częściowo odnoszą się do sfery stosowania prawa, a częściowo ujmują naruszenie zasady legalizmu jako konsekwencję niezgodności z innymi przepisami Konstytucji (art. 7 Konstytucji jest więc traktowany jako akcesoryjny wzorzec kontroli). Art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być natomiast dopuszczalnym wzorcem kontroli ze względu na brak wystarczającego uzasadnienia zarzutu sprzeczności zakwestionowanych przepisów ustawy o polityce rozwoju z tą regulacją.

Odnośnie do zarzutu naruszenia zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji) Marszałek Sejmu zauważył brak konsekwencji sądu pytającego, jeżeli chodzi o wskazanie kwestionowanych z tego punktu widzenia przepisów w *petitum* i uzasadnieniu pytania prawnego. Dodatkowo, w jego opinii, WSA w Łodzi nie doprecyzował, która z zasad poprawnej legislacji została naruszona w następstwie niewłaściwego sformułowania przez ustawodawcę upoważnienia do wydania systemu realizacji. Zarzut ten jest ponadto sprzeczny z pozostałymi wątpliwościami sądu pytającego, gdyż opiera się na założeniu, że system realizacji „hipotetycznie" jest aktem prawa miejscowego (co w kontekście innych wzorców kontroli WSA w Łodzi wykluczył). Argumentacja zawarta w pytaniu prawnym zawiera ponadto błędną tezę, jakoby akty prawa miejscowego musiały realizować ustawowe wytyczne (podobnie jak akty wykonawcze, por. art. 92 ust. 1 Konstytucji). Wobec tego Marszałek Sejmu uznał, że art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze oraz art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju we wskazanym zakresie są zgodne z art. 2 Konstytucji.

– art. 30c ust. 1 tej ustawy jest zgodny, natomiast art. 5 pkt 11 i art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze nie są niezgodne z art. 184 Konstytucji.

Postępowanie w pozostałym zakresie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (niewykazanie przesłanki funkcjonalnej w stosunku do niektórych elementów zaskarżonych przepisów lub brak uzasadnienia zarzutów).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji, gdyż nakazują wydawanie przez organy władzy publicznej decyzji indywidualnych skierowanych do obywateli na podstawie przepisów niebędących źródłami powszechnie obowiązującego prawa. Natomiast zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji przez art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju oparty jest na przesłankach sprzecznych z powodami zakwestionowania go pod względem zgodności z art. 87 Konstytucji, a ponadto odnosi się do regulacji nieobjętych zakresem pytania prawnego.

Oceniając zaskarżone regulacje z punktu widzenia art. 87 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że systemy realizacji programów operacyjnych nie mieszczą się w katalogu powszechnie obowiązującego prawa, a w szczególności nie można ich uznać za akty prawa miejscowego. Nie tylko nie zostały one wymienione we wskazanym przepisie Konstytucji, lecz także są wydawane przez organy pozbawione kompetencji prawotwórczych (w wypadku regionalnych programów operacyjnych – zarządy województwa) i nie spełniają warunku należytego ogłoszenia, stawianego aktom prawa powszechnie obowiązującego przez art. 88 ust. 1 Konstytucji. W jego opinii, systemy realizacji mogą natomiast być uznane za akty prawa wewnętrznie obowiązującego w rozumieniu art. 93 Konstytucji, które nie powinny stanowić podstawy decyzji wydawanych wobec obywateli (a taką decyzją jest – zdaniem Prokuratora Generalnego – pisemna informacja o wynikach oceny projektu, o której mowa w art. 30a ust. 3 ustawy o polityce rozwoju). Uważa on, że zasady postępowania konkursowego, wiążące także dla podmiotów ubiegających się o dofinansowanie i kształtujące ich sytuację prawną, powinny być uregulowane w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Dotyczy to zwłaszcza kwestii dotychczas samoistnie uregulowanych w systemie realizacji, takich jak ogólne zasady oceny formalnej i merytorycznej projektów albo tryb wnoszenia środków odwoławczych (przy czym – w jego opinii – środki odwoławcze powinny być w całości uregulowane w aktach prawa powszechnie obowiązującego). W rezultacie uznał on, że art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju, w zakresie wskazanym na wstępie, są niezgodne z art. 87 Konstytucji.

W kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji Minister podniósł, że „wszystkie instytucje biorące udział w procesie naboru projektów (...) działają w granicach i na podstawie prawa, a wszyscy potencjalni beneficjenci mają równy dostęp do ubiegana się, na tych samych zasadach, o dofinansowanie ich projektów". Prawa i obowiązki uczestników procesu ubiegania się i udzielania dofinansowania zostały sformułowanie wprost na poziomie ustawy o polityce rozwoju „lub właściwych aktów normatywnych i innych dokumentów unijnych". Ustawa o polityce rozwoju zawiera liczne rozwiązania gwarantujące „odpowiedni poziom poinformowania potencjalnych beneficjentów o warunkach, na jakich ubiegać się oni mogą o dofinansowanie, jak również ich równość w tym procesie oraz przestrzeganie ich praw konstytucyjnych". Jej przepisy nakładają na właściwe instytucje obowiązek podania do publicznej wiadomości wszystkich niezbędnych elementów, istotnych w kontekście udziału wnioskodawców w ogłaszanych konkursach, wobec czego zarzut dowolności rozumienia pojęcia „wyczerpania środków odwoławczych" jest niezasadny. Minister podniósł również, że zawarte w ustawie o polityce rozwoju rozwiązania w zakresie procedury odwoławczej były na etapie ich projektowania przedmiotem uzgodnień z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Januszem Kochanowskim.

Odnośnie do zarzutu naruszenia przez zakwestionowane przepisy art. 87 ust. 1 Konstytucji, Minister ponownie podkreślił, że wszystkie prawa i obowiązki zarówno instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie programów operacyjnych, jak i podmiotów ubiegających się o dofinansowanie wynikają wprost z przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym. Rzeczywistą podstawą prawną dla programów operacyjnych, przyjmowanych decyzją Komisji Europejskiej, są przepisy rozporządzenia nr 1083/2006, a więc aktu prawa Unii Europejskiej bezpośrednio stosowanego w polskim porządku prawnym. Wdrażanie programów operacyjnych cechuje duża specyfika i w tym obszarze konieczne jest wykorzystywanie nowych metod administrowania. „W praktyce procedurę rozdzielania środków unijnych można zakwalifikować jako specyficzny rodzaj przetargu" w rozumieniu kodeksu cywilnego. „Poza brakiem przymusu administracyjnego (...), za istnieniem analogii w powyższym zakresie przemawiają także zbliżone regulacje z zakresu ogłoszenia o konkursie oraz jego cel". Funkcjonującego w ustawie o polityce rozwoju odesłania do systemów realizacji nie można także uznać za niedopuszczalne na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdzano, że „normy prawne przy pomocy środków pozaprawnych uzyskują zabezpieczenie ich wykonania" (wyrok z 7 grudnia 1999 r., sygn. K 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 160).

aby cały proces wdrażania programów operacyjnych odbywał się z poszanowaniem wszystkich praw konstytucyjnych mogących mieć zastosowanie do wnioskodawców".

II

W rozprawie 12 grudnia 2011 r. udział wzięli przedstawiciele Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, podtrzymując stanowiska wyrażone na piśmie. W związku z nieobecnością przedstawiciela sądu pytającego, który nie zgłosił udziału w postępowaniu, zarys argumentacji pytania prawnego został przedstawiony przez sędziego sprawozdawcę.

Przedstawiciel Sejmu wniósł ponadto o odroczenie utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowane przepisy o dwanaście miesięcy ze względu na konieczność podjęcia działań legislacyjnych. Wyraził w tym kontekście pogląd, że optymalne byłoby uregulowanie regionalnych programów operacyjnych w aktach prawa miejscowego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wymogi formalne pytania prawnego. Zakres rozpoznania sprawy.

1.1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (dalej: WSA w Łodzi, sąd pytający) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 30c ust. 1 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, zaskarżona ustawa) są zgodne z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 87 i art. 184 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, tak sformułowany zakres zaskarżenia budzi istotne wątpliwości formalne, które wynikają przede wszystkim z przyjętej przez sąd pytający metodologii konstruowania pism procesowych oraz ogólnikowości przytaczanej argumentacji. Dotyczą one zarówno przedmiotu zaskarżenia, jak i wzorców kontroli.

1.2. Jeżeli chodzi o przedmiot zaskarżenia, to należy zauważyć, że sąd pytający zakwestionował konstytucyjność art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju w całości, pomimo istnienia ważnego czynnika wskazującego

w trakcie naboru projektów". WSA w Łodzi kwestionuje konstytucyjność tego unormowania w całości, podnosząc, że przepis ten sytuuje „poza konstytucyjnymi źródłami prawa wszystkie zasady programu operacyjnego, w tym kryteria naboru, zasady oceny i selekcji wniosków, środki odwoławcze w obrębie wewnętrznej procedury konkursowej".

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podczas rozpoznawania sprawy, na tle której wystąpił on z pytaniem prawnym, sąd pytający w pierwszej kolejności będzie musiał uwzględnić ewentualną niekonstytucyjność uregulowania w systemie realizacji dwóch kwestii: sposobu obliczania terminów uzupełnienia braków formalnych wniosków o dofinansowanie oraz procedury odwoławczej od negatywnych decyzji instytucji zarządzających. Ograniczenie zakresu rozpoznania niniejszej sprawy tylko do tych aspektów art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju może jednak okazać się niewystarczające, gdyż w trakcie badania legalności zaskarżonej uchwały zarządu województwa WSA w Łodzi może i powinien badać cały proces, w ramach którego jest ona wydawana (znalazło to zresztą wyraz w uzasadnieniu pytania prawnego). Sąd administracyjny rozstrzyga bowiem „w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną" (art. 134 § 1 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.) oraz „stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia" (art. 135 p.p.s.a.).

Wobec tego należy przyjąć, że z punktu widzenia przesłanki funkcjonalnej konieczne jest zbadanie konstytucyjności art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju w całości.

1.2.2. Zawężenie zakresu zaskarżenia ze względu na przesłankę funkcjonalną jest natomiast niezbędne w odniesieniu do art. 30b ust. 1 i 2 ustawy o polityce rozwoju. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, sąd pytający podważa konstytucyjność tego przepisu wyłącznie w zakresie, w jakim dopuszcza on uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w toku postępowania o dofinansowanie z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Nie budzą jego zastrzeżeń pozostałe aspekty tej regulacji, na przykład zasada, że wnioskodawca może wnieść środki odwoławcze tylko w wypadku negatywnej oceny

pytający nie ma natomiast zastrzeżeń w stosunku do innych aspektów tej regulacji, na przykład zasady, że prawo skargi do sądu administracyjnego przysługuje dopiero po otrzymaniu informacji o wyniku wcześniejszego postępowania albo że można z niego skorzystać tylko w wypadku negatywnej oceny projektu.

1.2.4. W rezultacie należy uznać, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie mogą być następujące regulacje:

- art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju w całości;
- 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;
- art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju 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.

1.3. Odrębne zastrzeżenia Trybunału Konstytucyjnego budziły wskazane w pytaniu prawnym wzorce kontroli (art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 87 i art. 184 Konstytucji, przy czym sposób ich powołania w *petitum* pytania prawnego nie odzwierciedla ani systematyki, ani treści uzasadnienia pism procesowych).

1.3.1. Po pierwsze, nie znajduje uzasadnienia zastosowanie w tym charakterze art. 2 Konstytucji.

Najbardziej wyeksponowany na tle tego przepisu zarzut naruszenia (przez wszystkie zaskarżone przepisy) zasady demokratycznego państwa prawnego nie ma charakteru samoistnego, lecz jest wyraźnie traktowany przez sąd pytający jako konsekwencja sprzeczności badanych regulacji z art. 87 Konstytucji. Choć tego typu rozumowaniu trudno odmówić słuszności (por. np. wyrok z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47: „Każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu"; teza powtórzona m.in. w wyrokach z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32 i 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67), względy pragmatyczne przemawiają za uznaniem zbędności orzekania w takim wypadku.

z oczywistych powodów nie może zapełnić przywołanie przez sąd pytający art. 184 Konstytucji, określającego strukturę i zadania sądownictwa administracyjnego.

1.3.3. Problematyczne jest również powołanie przez sąd pytający w charakterze wzorca kontroli art. 31 ust. 3 Konstytucji.

WSA w Łodzi w pierwszym piśmie procesowym w żaden sposób nie uzasadnił swoich wątpliwości i powołał ten przepis samoistnie, pomijając to, że z racji swojej istoty wymaga on „dopełnienia" przez regulacje formułujące prawa lub wolności podmiotowe. Art. 31 ust. 3 Konstytucji jest typowym wzorcem „związkowym" o subsydiarnym zastosowaniu: Trybunał Konstytucyjny musi w pierwszej kolejności stwierdzić, że badane regulacje limitują konkretne prawo lub wolność konstytucyjną, a dopiero wtedy aktualizuje się konieczność ich oceny pod względem zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W wypadku, gdy pierwszy etap takiej kontroli zakończy się potwierdzeniem domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów, art. 31 ust. 3 Konstytucji staje się automatycznie nieadekwatnym wzorcem kontroli (por. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Natomiast w piśmie uzupełniającym braki formalne pytania prawnego sąd pytający doprecyzował wprawdzie, że dostrzega naruszenie tego wzorca kontroli na płaszczyźnie prawa do sądu, lecz bez wskazania konstytucyjnej podstawy tego prawa podmiotowego (art. 45 ust. 1 lub art. 77 ust. 2 Konstytucji). Sądząc po kontekście tego sformułowania, naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji traktowane jest przez WSA w Łodzi jako rezultat sprzeczności zaskarżonych regulacji z art. 87 i art. 184 Konstytucji. Nie zostało ono jednak szczegółowo uzasadnione: w pytaniu prawnym brak m.in. analizy zakwestionowanych regulacji z punktu widzenia treści normatywnych wskazanego wzorca kontroli (np. zasady proporcjonalności czy zakazu naruszania istoty praw i wolności).

1.3.4. Wątpliwości budzi również powołanie przez WSA w Łodzi jako wzorca kontroli art. 184 Konstytucji.

Niezgodność z tym przepisem art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju w ogóle nie została w pytaniu prawnym uzasadniona. Natomiast zarzuty stawiane w tym kontekście wobec art. 30b ust. 1 i 2 albo art. 30c ust. 1 zakwestionowanej ustawy nie odnoszą się bezpośrednio do treści wskazanego wzorca kontroli, nie dotyczą bowiem ewentualnego negatywnego wpływu tych regulacji na strukturę lub właściwość sądownictwa administracyjnego. W szczególności, sąd pytający nie podważa samej możliwości kontrolowania legalności rozstrzygnięć wydawanych wobec wnioskodawców projektów przez sąd administracyjny ani też tego, że pierwszą instancją rozpatrującą ewentualne skargi

ocena zakwestionowanych przepisów ograniczy się tylko do odpowiedniego zakresu art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju, a konstytucyjność pozostałych przepisów może zostać potwierdzona.

2. Systemy realizacji programów operacyjnych – uwagi ogólne.

2.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów konieczne jest krótkie przedstawienie ich kontekstu normatywnego.

2.2. Zgodnie z definicją zawartą w zakwestionowanej ustawie, celem polityki rozwoju jest „zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenie konkurencyjności gospodarki oraz tworzenie 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 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm.), 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 uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 25-78).

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 osiąganiu celów" tej polityki, z wykorzystaniem środków publicznych (por. art. 4 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju). O ile przy tym strategie 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" (por. art. 15 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju oraz K. Kokocińska, *Wybrane formy prowadzenia polityki rozwoju*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009, s. 135-179). Powinny one określać „działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji" (art. 15 ust. 1 wspomnianej ustawy), które mogą polegać na dofinansowaniu projektów różnych przedsięwzięć ze środków publicznych (wówczas są to tzw. programy operacyjne – krajowe lub regionalne – por. art. 15 ust. 4 w związku z art. 5 pkt 9 i art. 28 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju). Zarówno

Jeżeli chodzi o pierwszy etap przeprowadzania konkursu (przyjmowanie wniosków o dofinansowanie), to ustawa o polityce rozwoju normuje wyłącznie techniczne zasady jego ogłaszania, wskazując, że:

- ogłoszenie o konkursie powinno zostać zamieszczone przez właściwą instytucję na jej stronie internetowej; powinno ono zawierać informacje na temat: rodzajów projektów podlegających dofinansowaniu; rodzaju podmiotów, które mogą ubiegać się o dofinansowanie; kwoty środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów; poziomu dofinansowania projektów; maksymalnej kwoty dofinansowania projektu (jeżeli taka kwota została ustalona); kryteriów wyboru projektów; terminu rozstrzygnięcia konkursu; terminu, miejsca i sposobu składania wniosków o dofinansowanie projektu; środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w ramach systemu realizacji, a także zawierać wzór wniosku i umowy o dofinansowanie projektu (art. 29 ust. 1 i 2);
- dodatkowo informacja o konkursie powinna zostać zamieszczona przez właściwą instytucję w dniu ogłoszenia konkursu w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim lub regionalnym; powinna ona zawierać co najmniej informacje na temat rodzaju dofinansowywanych projektów, wnioskodawców, kwoty środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów oraz adresu strony internetowej, na której zamieszczono ogłoszenia (art. 29 ust. 3).

Ustawowa regulacja fazy naboru projektów ogranicza się do:

- określenia podstawowych zasad udziału ekspertów w procesie wyboru projektów do dofinansowania (art. 31 ustawy o polityce rozwoju), których kwalifikacje mogą być dookreślane „wytycznymi" ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (art. 35 ust. 3 pkt 3 tej ustawy);
- unormowania zakresu obowiązków informacyjnych organu przeprowadzającego konkurs – ma on obowiązek zamieścić listę projektów zakwalifikowanych do realizacji na swojej stronie internetowej (art. 30a ust. 2 ustawy o polityce rozwoju); a wysłać do każdego wnioskodawcy pisemną informację o wynikach oceny jego projektu (art. 30a ust. 3 ustawy o polityce rozwoju; jeżeli ocena ta jest negatywna, informacja musi ponadto zawierać „uzasadnienie wyników oceny projektu oraz pouczenie o możliwości wniesienia środka odwoławczego, wraz ze wskazaniem terminu przysługującego na jego wniesienie, sposobie wniesienia oraz właściwej instytucji, do której środek ten należy wnieść" – art. 30b ust. 1 zdanie drugie tej ustawy).

bezpośrednio do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego wraz z kompletną dokumentacją w sprawie i opłatą sądową);

- art. 30c ust. 3 (w wyniku rozpatrzenia skargi sąd administracyjny może: „1) uwzględnić skargę, stwierdzając, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, przekazując jednocześnie sprawę do ponownego rozpatrzenia przez właściwą instytucję zarządzającą lub pośredniczącą; 2) oddalić skargę w przypadku jej nieuwzględnienia; 3) umorzyć postępowanie w sprawie, jeżeli z jakichkolwiek względów jest ono bezprzedmiotowe");
- art. 30c ust. 4 (wojewódzki sąd administracyjny rozstrzyga sprawę w terminie 30 dni od dnia wniesienia skargi);
- art. 30c ust. 5 (wniesienie skargi po terminie, niekompletnej albo bez uiszczenia opłaty sądowej w terminie przysługującym na złożenie skargi powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia; te same zasady na mocy art. 30d ust. 2 mają zastosowanie do postępowania w sprawie skargi kasacyjnej);
- art. 30d ust. 1 (wnioskodawca lub właściwa instytucja może wnieść skargę kasacyjną do NSA w terminie 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia wojewódzkiego sądu administracyjnego wraz z kompletną dokumentacją oraz opłatą sądową);
- art. 30d ust. 2 (skarga kasacyjna jest rozpatrywana w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia);
- art. 30d ust. 3 (na prawo wnioskodawcy do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie wpływa negatywnie błędne pouczenie lub brak pouczenia o środkach odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji lub o prawie wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego).

Jak wynika z powyższego przeglądu przepisów ustawy o polityce rozwoju, znaczna część zasad istotnych dla uczestników konkursu (wnioskodawców) jest zawarta w systemie realizacji programu operacyjnego.

3. Ocena zgodności zakwestionowanych regulacji z art. 87 Konstytucji.

3.1. Zdaniem sądu pytającego, podstawową wadą zaskarżonych przepisów jest to, że nakazują one uregulowanie praw i obowiązków jednostek (w procedurze naboru projektów ogólnie – art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju, a w szczególności w procedurze odwoławczej – art. 5 pkt 11 *in fine*, art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2

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 – należycie 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 w wyroku z 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" (por. także powołany wyżej wyrok o sygn. K 25/99 oraz wyrok z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63). W ślad za tym stanowiskiem w praktyce upowszechnia się pogląd o celowości ujednolicenia form aktów wewnętrznych i ograniczenia ich do uchwał (dla ciał kolegialnych) oraz zarządzeń (dla organów jednoosobowych). Dyskusja o konstytucyjnym charakterze aktów wewnętrznych oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego doprowadziły do konkluzji, że są to akty wydawane wyłącznie na podstawie ustawy, które mogą wiązać jedynie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt, podlegają kontroli pod względem zgodności z powszechnie obowiązującym prawem oraz nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (por. powołane orzeczenia). Ustrojodawca pozostawił więc aktom wewnętrznym stosunkowo wąski przedmiotowo zakres regulacji, w dualistycznym systemie źródeł prawa wyraźnie preferując źródła prawa powszechnie obowiązującego (por. K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 9).

3.3. Z punktu widzenia sprawy rozpatrywanej przez Trybunał i zarzutów sądu pytającego istotne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o charakter prawny systemu

Przykładowo, *System realizacji regionalnego programu operacyjnego województwa mazowieckiego 2007-2012*, stanowiący załącznik do uchwały nr 1052/350/10 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 26 maja 2010 r., liczy (bez załączników) 93 strony (http://www.mazovia.pl/unia-europejska/rpo-wm-2007-2013/). Jest on podzielony na dziesięć części, zawierających:

- listę aktów regulujących realizację tego programu (prawo wspólnotowe, prawo krajowe, wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego, akty prawa wewnętrznego, skrócony opis programu, jego celów i priorytetów);
- opis systemu instytucjonalnego realizacji programu;
- zasady dokonywania wyboru projektów (m.in. harmonogram naboru wniosków, opis kryteriów oceny, tryby wyborów projektu, etapy oceny wniosków, szczegółowe zasady procedury odwoławczej – protestu na etapie przedsądowym i postępowania przed sądami administracyjnymi);
- zasady finansowania i rozliczania wydatków;
- zasady systemu sprawozdawczości;
- zasady raportowania o nieprawidłowościach i odzyskiwania środków;
- zasady promocji i komunikacji;
- zasady dokonywania ewaluacji;
- słowniczek;
- wykaz załączników.

Natomiast na system realizacji regionalnego programu operacyjnego województwa łódzkiego 2007-2012 składa się kilkanaście dokumentów (http://www.rpo.lodzkie.pl/wps/wcm/connect/rpo/rpo/strona_glowna/), liczących łącznie przeszło 200 stron. Najważniejsze znaczenie mają wśród nich:

- *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013*, który zawiera informacje m.in. na temat ogólnych zasad realizacji programu i systemu wdrażania, priorytetowych działań, przykładowych typów projektów, potencjalnych beneficjentów, finansowania i komplementarności z innymi programami, kryteriów wyboru projektów, wskaźników realizacji projektów na poziomie działań, które ułatwią beneficjentom prawidłowe przygotowanie projektów oraz wniosków o dofinansowanie;
- *Szczegółowy opis kryteriów wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013*, mający charakter

konstatacja nie może wprawdzie znaleźć wyrazu w sentencji niniejszego orzeczenia, niemniej stanowi istotny element oceny badanych regulacji.

3.3.2. Problem miejsca systemu realizacji wśród źródeł prawa był analizowany w ponad stu orzeczeniach sądów administracyjnych, w tym kilkadziesiąt razy bezpośrednio na tle art. 184 Konstytucji. Ukształtowana w tym zakresie linia orzecznicza jest bardzo spójna, o czym świadczą zwłaszcza identyczne sformułowania powtarzane w kolejnych wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych (najwięcej orzeczeń zawierających ustalenia co do statusu prawnego systemów realizacji – ponad trzydzieści – wydał WSA w Bydgoszczy, liczne są także wyroki WSA we Wrocławiu, WSA w Opolu i WSA w Warszawie). Reprezentatywne są dla niej następujące tezy:

System realizacji nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji. Akt ten „nie mieści się bowiem w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, określonym w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Nie jest też wydany przez organ, który ma konstytucyjne upoważnienie dla wydania przepisów prawa. Ponadto, system realizacji programu nie jest publikowany w sposób powszechnie przyjęty dla publikacji aktów normatywnych" (wyrok NSA z 4 sierpnia 2010 r., sygn. akt II GSK 797/10; teza podtrzymana w kolejnych wyrokach NSA z: 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 817/11; 16 grudnia 2010 r., sygn. akt II GSK 1377/10; 16 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1234/10; 5 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1208/10; 27 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1097/10; 20 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1110/10; 19 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1129/10 oraz powtórzona w kilkudziesięciu wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, np. WSA w: Gorzowie Wielkopolskim z 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I SA/Go 309/11; Opolu z 3 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Op 29/11; Wrocławiu z 24 listopada 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 673/10; Białymstoku z 27 października 2010 r., sygn. akt I SA/Bk 484/10 i Warszawie z 5 maja 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 451/10).

Jednak „pojęcie prawa stanowiącego podstawę działania organów administracji publicznej i służącego za kryterium oceny tego działania przez sądy administracyjne nie wyczerpuje źródła prawa, o których mowa w Konstytucji" (wyrok NSA z 20 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1110/10; podobnie: wyrok NSA z 16 grudnia 2010 r., sygn. akt II GSK 1377/10). „W prawie administracyjnym pojęciu prawa przypisuje się szczególne, szersze znaczenia. Pod pojęciem źródeł prawa administracyjnego rozumiany jest każdy akt normatywny, czyli akt zawierający chociażby jedną normę prawną o charakterze generalno-abstrakcyjnym, mogącą stanowić podstawę

sądowniczej jest bowiem rozstrzyganie prawnych spraw i sporów powstających w procesie stosowania prawa lub jego stanowienia" (wyrok NSA z 4 sierpnia 2010 r., sygn. akt II GSK 797/10; teza powtórzona m.in. w wyrokach: NSA z 16 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1234/10; WSA w Gliwicach z 20 września 2010 r., sygn. akt III SA/Gl 1836/10 i WSA w Opolu z 20 października 2010 r., sygn. akt I SA/Op 566/10).

W niektórych orzeczeniach powyższe tezy uzupełniano stwierdzeniem, że „ubiegający się o pomoc finansową dla przedstawionego projektu podmiot, świadom wymagań wynikających z systemu realizacji programu jednocześnie godzi się na określone tym systemem warunki (w przeciwnym wypadku nie składałby wniosku). A zatem, godzi się zarówno na to, że w toku postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania prowadzonego na podstawie ww. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie będą stosowane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, że będą wprost stosowane określone przepisy unijne (wspólnotowe), jak i na to, że zgłoszony projekt będzie oceniany pod kątem określonych, właściwych dla danego programu operacyjnego, kryteriów, z uwzględnieniem innych opracowanych w ramach programu dokumentów" (wyrok NSA z 14 września 2010 r., sygn. akt II GSK 965/10; podobnie wyroki: WSA w Gliwicach z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/Gl 650/11 i WSA w Szczecinie z 23 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Sz 1012/10).

Odnośnie do stosowania systemów realizacji przez sądy administracyjne wskazywano, że akty te mogą stanowić podstawę kontroli sprawowanej „łącznie z odpowiednimi przepisami prawa powszechnie obowiązującego" (pogląd ten pojawił się *explicite* po raz pierwszy w wyroku WSA w Warszawie z 5 maja 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 451/10, ale jego praktycznym przejawem są wszystkie powołane wyroki sądów administracyjnych).

Równocześnie sądy administracyjne wyraźnie określały granice traktowania systemu realizacji jako źródła prawa.

Po pierwsze, podkreślano, że konieczne jest poszanowanie zasad hierarchicznej budowy systemu prawa: zanim sąd administracyjny zastosuje jako wzorzec kontroli sądowoadministracyjnej dokumenty składające się na system realizacji, „może i powinien badać ich zgodność z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a więc przede wszystkim z przepisami ustaw i Konstytucji" (wyrok NSA z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 1493/10; podobnie: wyrok NSA z 4 sierpnia 2010 r., sygn. akt II GSK 797/10). Dokumenty stanowiące system realizacji programu operacyjnego nie mogą bowiem być „zarówno tworzone, jak i wykładane w sprzeczności z aktami prawa powszechnie

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 (por. wyrok z 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 127), 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. Trybunał Konstytucyjny odrzuca założenie przyjęte w toku prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. Nr 216, poz. 1370; dalej: nowela z 2008 r.), która nadała zaskarżonym przepisom ich badane brzmienie, że „system realizacji, zwłaszcza w części, w jakiej dotyczy on ubiegania się o dofinansowanie, można traktować, jako swego rodzaju regulamin" (por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy, druk sejmowy nr 950/VI kadencja Sejmu, s. 32-40 oraz krytyka tego stanowiska w: K. Kokosińska, *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (druk nr 950)* z 14 października 2008 r., http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk6.nsf/0/5C7DC67624F27137C12574CE003F7DC4/$file/i2511_08.rtf, s. 9-11).

3.3.3. Powyższa konstatacja wymaga szczegółowej analizy i nie może jednak być samoistnym powodem uznania niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 87 Konstytucji. Może być nim dopiero ustalenie, że przewidziana przez zaskarżone regulacje treść systemu realizacji wymaga w sposób konieczny uregulowania w aktach prawa powszechnie obowiązującego.

Określenie zakresu podmiotowego wskazanych regulacji nie nastręcza większych trudności, mimo użycia w art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju nieprecyzyjnego pojęcia „instytucje uczestniczące" (por. na ten temat K. Borowicz, *Zasady prowadzenia polityki rozwoju. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. z komentarzem*, Warszawa 2008, s. 40). Z pewnością są one skierowane do organów państwa pełniących różne funkcje w programach operacyjnych, lecz na tym grupa ich adresatów się nie kończy. Przy założeniu, że elementem uczestnictwa w realizacji programu operacyjnego jest także udział w konkursie na projekty (a nie tylko ich wdrażanie po uzyskaniu dofinansowania), należy uznać, że wszystkie te przepisy wyznaczają również relacje między wnioskodawcami projektów i różnymi organami administracji publicznej (lub – w wypadku art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju – sądami; pogląd o wiążącym charakterze systemów realizacji dla uczestników konkursów jest też *explicite* wyrażany

prawa (por. K. Działocha, uwagi do art. 93, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, t. I, s. 17 oraz L. Garlicki, uwagi do art. 78, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, t. V, s. 5-6). Ma on zastosowanie także do informacji otrzymywanych przez wnioskodawcę w związku z ubieganiem się o dofinansowanie projektu z programu operacyjnego, które – zgodnie z art. 30g ustawy o polityce rozwoju – nie są decyzjami administracyjnymi (por. postanowienie z 15 grudnia 2008 r., sygn. K 32/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 188).

W świetle powyższych ustaleń należy uznać, że zakwestionowane regulacje są niezgodne z art. 87 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny 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.

Na marginesie można zauważyć, że poważne wątpliwości co do konstytucyjności zakwestionowanych rozwiązań pojawiły się już w toku prac legislacyjnych nad nowelą z 2008 r. Podnosiła je w szczególności poseł Grażyna Gęsicka, wskazując m.in., że:

- „W obecnie obowiązujących przepisach jest dosyć jasno opisane, co komu przysługuje. Opisane jest, kto, kiedy, w jakim terminie może złożyć protest i w jakim terminie jest rozpatrywany. W proponowanych przepisach mają być jeden lub dwa środki w systemie realizacji programu. Jak słowo daję, nie wiem, co to ma znaczyć. Nie ma w powszechnie obowiązujących przepisach prawa – prawa do odwołania i prawa do protestu. Jest odniesienie do bliżej niesprecyzowanego systemu, który, jak rozumiem, jest zbiorem dokumentów. Może być tak, że jakaś instytucja wdrażająca powie, że w ciągu dwóch dni od momentu, kiedy sprawdzono wnioski, należy wnieść odwołanie, rozpatrywane w dowolnie długim czasie. W takim przypadku prawo nie daje beneficjentowi żadnych gwarancji na rzetelne rozpatrzenie" (Biuletyn Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej nr 1218/VI kadencja Sejmu, s. 17);
- „Przepisy ustawy pogarszają sytuację beneficjentów w stosunku do administracji. Projekt pogarsza ich sytuację, zwłaszcza w sprawach odwołań, ponieważ zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa odwołania trafiają do dokumentów niższego rzędu, praktycznie nie wiadomo jakich, bo w ustawie nie zostało to określone. Również sposób odwoływania się zostanie dopiero określony w praktyce. To oznacza, że beneficjent nie ma możliwości – wynikających z ogólnych przepisów prawa –

to do wniosku, że kwestia wyboru odpowiednich instrumentów realizacji tych celów została pozostawiona państwom członkowskim.

Swoboda państw członkowskich w powyższej sferze jest jednak względna, bo ograniczona przez obowiązek poszanowania ogólnych zasad ustrojowych Unii Europejskiej. Dotyczy to przede wszystkim zasady pomocniczości i proporcjonalności (odwołuje się do niej pkt 65 preambuły do wskazanego rozporządzenia) oraz obowiązku zapewnienia jednolitego i efektywnego stosowania prawa unijnego oraz zagwarantowania temu prawu pełnej skuteczności w krajowym porządku prawnym (por. art. 291 Traktatu o funkcjonowaniu UE oraz pkt 62 preambuły do wskazanego rozporządzenia: „Państwa członkowskie powinny przyjąć odpowiednie środki gwarantujące właściwe funkcjonowanie ich systemów zarządzania i kontroli"). Bardzo istotna jest także zasada autonomii instytucjonalnej, której wyrazem jest zawarty w art. 12 rozporządzenia nr 1083/2006, nakaz realizacji programów operacyjnych na „właściwym szczeblu terytorialnym", „zgodnie z systemem instytucjonalnym właściwym dla każdego państwa członkowskiego". Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (por. np. wyroki z: 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-201/02 Delena Wells przeciwko Sekretarzowi Stanu ds. Transportu, Władze Lokalne i Regiony, Zb. Orz. s. I-723, pkt 67; 19 września 2006 r. w sprawach połączonych C-392/04 i C-422/04 i-21 Germany GmbH i Arcor AG & Co. KG przeciwko Niemcom, Zb. Orz. s. I-8559, pkt 57 oraz powołane tam wcześniejsze orzeczenia), jeżeli prawo Unii Europejskiej, regulując dany obszar (np. realizację programów operacyjnych) nie przewidziało zasad ochrony praw jednostek wynikających z prawa Unii Europejskiej (np. zasady niedyskryminacji – art. 16 rozporządzenia nr 1083/2006), właściwymi przepisami postępowania są przepisy prawa krajowego. Nie mogą one być mniej korzystne dla zainteresowanych podmiotów niż uregulowania stosowane w podobnych sytuacjach w celu ochrony praw jednostek wynikających wyłącznie z prawa wewnętrznego państw członkowskich (zasada równoważności) ani powodować, że wykonywanie praw nadanych w porządku prawnym Unii stałoby się „praktycznie niemożliwe" lub „nadmiernie utrudnione" (zasada skuteczności).

Niezależnie od powyższych obowiązków wynikających z prawa Unii Europejskiej, polski prawodawca jest także związany zasadami i regułami krajowego porządku konstytucyjnego: nawet w sferach regulowanych przez prawo Unii Europejskiej Konstytucja pozostaje bowiem „najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej" (por. art. 8 ust. 1 Konstytucji oraz wyroki z: 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU

w tym obszarze czy zakaz wprowadzania jakichkolwiek odstępstw od ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Stanowi on jedynie wyraz zasady, że nawet rozwiązania uzasadnione gospodarczo czy politycznie muszą być zgodne z Konstytucją. Prawem i obowiązkiem ustawodawcy jest wybór takiego sposobu unormowania regionalnych programów operacyjnych, który umożliwi optymalne wykorzystanie środków unijnych, ale z poszanowaniem ustawy zasadniczej.

4.2. Zakreślony przez Trybunał Konstytucyjny maksymalny termin odroczenia utraty mocy obowiązującej uwzględnia stanowisko Ministra Rozwoju Regionalnego, który wskazywał, że obecne zasady organizacji regionalnych programów operacyjnych mają w założeniu obowiązywać do końca aktualnego okresu programowania (2007-2013). Korzystanie z procedury odwoławczej następuje zasadniczo w momencie rozstrzygania wyników konkursów, co oznacza w praktyce możliwość utrzymania – w drodze wyjątku – dotychczasowych zasad w odniesieniu do wszystkich wdrażanych obecnie regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013. Nowe regulacje, uwzględniające niniejszy wyrok, powinny zaś uregulować sytuację uczestników konkursów w programach operacyjnych na kolejne okresy programowania.

4.3. O skutkach niniejszego wyroku dla konkretnych spraw indywidualnych będą rozstrzygać powołane do tego organy na zasadach określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (por. wyrok z 7 lipca 2009 r., sygn. SK 49/06, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 106).

Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów ma również wpływ na postępowanie toczące się przed sądem pytającym. Stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji przez osiemnaście miesięcy od ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw zakwestionowane przepisy – o ile wcześniej nie zostaną uchylone bądź zmienione przez ustawodawcę, mimo że obalone w stosunku do nich zostało domniemanie konstytucyjności – winny być stosowane przez wszystkich adresatów, w tym przez sądy orzekające (zob. powołany wcześniej wyrok o sygn. P 1/05 oraz wyroki z: 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 76 i 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181). Art. 190 ust. 1 Konstytucji nie różnicuje bowiem skutków poszczególnych elementów sentencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, co oznacza, że także zawarte w niej rozstrzygnięcie o odroczeniu utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjne przepisy ma charakter ostateczny i moc powszechnie obowiązującą (por. powołane wyroki o sygn. P 1/05 i P 16/08).

k.p.a.: „W przypadku gdy w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylić decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 146, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji" albo art. 146 § 2 k.p.a.: „Nie uchyla się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej").

Podobnie sytuacja przedstawia się w wypadku sądów administracyjnych: rozpatrując skargi złożone na podstawie art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju, wojewódzki sąd administracyjny może wydać wyłącznie orzeczenia wymienione w art. 30c ust. 3, nie ma natomiast możliwości uchylenia jego wyników i powtórzenia całej procedury, mimo że postępowanie konkursowe zostało przeprowadzone na podstawie aktów niespełniających wymagań określonych w art. 87 Konstytucji (por. art. 145 § 1 pkt 3 p.p.s.a.: „Sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie (...) stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach"). Naczelny Sąd Administracyjny orzeka zaś wyłącznie kasatoryjnie (por. 30d ustawy o polityce rozwoju oraz art. 185 § 1 p.p.s.a., stosowany na podstawie art. 30e ustawy o polityce rozwoju). Problem ten wymaga pilnej interwencji ustawodawcy.

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

Na oryginale właściwe podpisy.
Za zgodność:
Sekretarz Trybunału
Dorota Hajduk