

RCL DPiO 5604-100/12

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 30 PAŹDZIERNIKA 2012 R., SYGN. AKT SK 8/12

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r., sygn. akt SK 8/12. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 12 listopada 2012 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej poz. 1237.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241) w zakresie, w jakim przewiduje, że wniesienie skargi niekompletnej powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia, bez możliwości wezwania do uzupełnienia braków w dokumentacji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Norma wynikająca z przepisu art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, nakazująca pozostawienie bez rozpatrzenia niekompletnej skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej, bez wezwania przez sąd do uzupełnienia braków w zakresie dokumentacji dołączonej do skargi, utraciła moc obowiązującą z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z dniem 12 listopada 2012 r.

4. Stan prawny (poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniu):

Rada Ministrów oraz samorzady prowadzą politykę rozwoju na podstawie strategii rozwoju, przy pomocy programów (operacyjnych i rozwoju), w ramach których mogą być dofinansowane, ze środków Unii Europejskiej, projekty wylaniane m.in. w trybie konkursu, wskazanego w art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o polityce rozwoju”. W odniesieniu do projektu, który pozytywnie przeszedł wszystkie etapy oceny i został zakwalifikowany do dofinansowania, zawierana jest umowa o dofinansowanie między beneficjentem a instytucją

zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą (art. 30 i 30a). Natomiast w przypadku negatywnej oceny projektu, wnioskodawca, po otrzymaniu informacji o wynikach oceny, może wnieść środek bądź środki odwoławcze przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego, zgodnie z art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o polityce rozwoju.

Właściwa instytucja informuje pisemnie wnioskodawcę o wynikach procedury odwoławczej wraz z pouczeniem o możliwości i zasadach wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego – WSA (art. 30b ust. 4), przy czym skarga do WSA, przysługuje wyłącznie w przypadku informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej, po wyczerpaniu wszystkich środków zaskarżenia przewidzianych w systemie realizacji (art. 30c ust. 1). Nie przysługuje zatem na informację o pozytywnej ocenie projektu, a także na informację o pozytywnym wyniku procedury odwoławczej.

Skarga do WSA wnoszona jest zgodnie z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwanej dalej „p.p.s.a.”, w terminie 14 dni od otrzymania informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej (art. 30c ust. 1). Na podstawie art. 3 § 3 p.p.s.a., do kontroli rozstrzygnięć dokonywanej przez WSA mają zastosowanie środki prawne przewidziane w ustawie o polityce rozwoju, stanowiącej *lex specialis* wobec regulacji p.p.s.a. Tym samym, obok rozwiązań przewidzianych w art. 30c-30e ustawy o polityce rozwoju, odpowiednie zastosowanie mają przepisy p.p.s.a., z włączeniami wskazanymi w samym art. 30e, np. dotyczącymi procedury wnoszenia skargi do WSA (art. 52-55 p.p.s.a.), czy możliwości wstrzymania przez sąd wykonania rozstrzygnięcia, przyznając je wyłącznie organowi (art. 61 § 3-6 p.p.s.a.). Z racji powyższego, ustawa o polityce rozwoju, po pierwsze wprowadziła odstępstwo od zasady zaskarżalności rozstrzygnięcia w sprawie bez względu na jego rezultat, określonej w przepisach p.p.s.a. Po drugie, skraca termin wniesienia skargi do WSA do 14 dni (art. 53 § 1 p.p.s.a. ustanawia dla skarżącego termin 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia w sprawie) oraz wyłącza przy wnoszeniu skargi pośrednictwo organu oceniającego projekt oraz kontrolę przez ten organ własnego nieostatecznego rozstrzygnięcia (odmiennie w art. 54 p.p.s.a.).

Do skargi do WSA wnioskodawca dołącza kompletną dokumentację w sprawie, obejmującą, jak wynika z art. 30c ust. 2: wniosek o dofinansowanie wraz z informacją w przedmiocie oceny projektu, kopie wniesionych środków odwoławczych oraz informacji o wynikach procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji, zawierającej pouczeniem o możliwości wniesienia skargi do WSA (art. 30b ust. 4). Ponadto skarga musi zostać należycie opłacona. Zgodnie z art. 30c ust. 5 ustawy o polityce rozwoju, wniesienie skargi po terminie (po 14 dniach od otrzymania informacji, o której mowa w art. 30b ust. 4 – pkt 1), niekompletnej (pkt 2) lub bez uiszczenia opłaty sądowej (pkt 3) w terminie dla wniesienia skargi, powodowało pozostawienie jej bez rozpatrzenia, bez możliwości uzupełnienia braków tym zakresie. Na podstawie art. 30d ustawy

o polityce rozwoju, od rozstrzygnięcia WSA, wnioskodawcy lub właściwej instytucji pośredniczącej lub zarządzającej przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), w terminie 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia WSA, odnośnie której odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy art. 30c ust. 2 i 5 ustawy o polityce rozwoju.

Jednocześnie zauważenia wymaga, iż skarga wnoszona do WSA oprócz wymagań przewidzianych w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju w zakresie kompletności dokumentacji, powinna spełniać również ogólne wymagania formalne pisma procesowego wymienione w art. 46 i art. 47 p.p.s.a., oraz wymagania formalne skargi określone w art. 57 § 1 p.p.s.a., które stosuje się odpowiednio. Tym samym powinna ona zawierać m.in. oznaczenie sądu, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników, wskazanie zaskarżonego aktu, oznaczenie organu, określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego. Z art. 49 p.p.s.a. wynika, że jeżeli pismo strony nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, przewodniczący wzywa stronę o jego uzupełnienie lub poprawienie w terminie siedmiu dni, pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania. W przypadku zaś nieuzupełnienia, w wyznaczonym terminie, braków formalnych skargi, podlega ona odrzuceniu na podstawie z art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Tym samym odmiennie niż w przypadku zaistnienia braku w postaci niekompletności skargi, o którym mowa art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju, w przypadku braków formalnego skargi, zastosowanie zawsze miała instytucja wezwania do uzupełnienia tych braków.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Fundamentem demokratycznego państwa prawnego jest zapewnienie obywatelowi prawa do obrony swych interesów przed niezawisłym organem. Prawo to wyrażone zostało w art. 45 ust. 1 Konstytucji, jako prawo do sądu, na treść którego składa się w szczególności: prawo dostępu do sądu, czyli prawo uruchomienia procedury przed sądem jako organem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do uzyskania wyroku sądowego oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Do istoty prawa do sądu należy sprawiedliwość proceduralna „albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym” (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05 oraz z dnia 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09). Wyrazem sprawiedliwości proceduralnej jest zapewnienie stronom możliwości bycia wysłuchanym, ujawnianie w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności, oraz zapewnienie uczestnikom postępowania przewidywalności przebiegu tego postępowania. Jednak zasada sprawiedliwości proceduralnej nie ma charakteru absolutnego i może

podlegać ograniczeniom, w granicach wyznaczonych zasadą proporcjonalności, określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przykładem ograniczeń, jakich doznaje zasada sprawiedliwości proceduralnej mogą być ograniczenia na rzecz zapewnienia sprawności i szybkości postępowania, osiąganych przez zwiększanie formalizmu procedur sądowych, który jest związany z wprowadzaniem określonych wymogów formalnych, stawianych uczestnikom postępowania (wyroki z dnia 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07 oraz z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06). Jak zaznacza Trybunał, „granice zaostżenia formalizmu wyznacza m.in. brak możliwości osiągnięcia założonego celu przez dane postępowanie [i dalej] naruszenie tych granic może mieć miejsce w sytuacji braku odpowiedniego równoważenia mechanizmów procesowych”. Podsumowując, Trybunał wskazuje, że ustanawianie takich wymogów formalnych wniesienia środka odwoławczego, które „czynią korzystanie z niego nadmiernie utrudnionym, jest pośrednim naruszeniem prawa do sądu”.

Odnosząc się do wymogów formalnych przewidziany w ustawie o polityce rozwoju, dotyczących wnoszenia skargi do WSA na negatywny wynik procedury odwoławczej, przewidzianej w systemie realizacji, Trybunał zauważa, że niezależnie od słuszności ich ustanowienia nie mogą one, ze względu na rygoryzm wymagań formalnych, odbierać stronie *de facto* możliwości poddania pod badanie sądu, czy ocena projektu została przeprowadzona w sposób zgodny z prawem. Innymi słowy, nawet potrzeba zapewnienia sprawnego podziału środków przeznaczonych dla projektów ubiegających się o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej, nie może skutkować faktycznym zamknięciem stronie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Wymóg formalny wniesienia skargi do WSA, tj. wraz z kompletną dokumentacją w sprawie, ma umożliwić sądowi merytoryczne rozpatrzenie skargi w krótkim, 30-dniowym terminie, narzuconym w art. 30c ust. 4 ustawy o polityce rozwoju. Jak podkreśla Trybunał w uzasadnieniu do wyroku, takie wymaganie, rozpatrywane niezależnie od innych regulacji wprowadzanych ustawą o polityce rozwoju, nie budzi zastrzeżeń, jako nadmiernie sformalizowane, czy wręcz naruszające prawo do rzetelnej procedury, wynikającej z art. 45 Konstytucji. Wątpliwości pojawiają się dopiero przy ustalaniu kontekstu prawnego tej regulacji, dotyczącego określenia zakresu przedmiotowego pojęcia „kompletna dokumentacja w sprawie”. Niejasne jest bowiem, czy katalog dokumentów wskazanych w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju jest katalogiem zamkniętym, a więc wymóg kompletności będzie spełniony już w momencie dołączenia do skargi dokumentów określonych w ww. przepisie. Czy może katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, i o kompletności skargi decydowało będzie dołączenie także innych dokumentów pojawiających na różnych etapach postępowania w sprawie dofinansowania projektu ze środków Unii Europejskiej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że dokumentacja jest kompletna, gdy stanowi całość, zawierającą wszystkie dokumenty złożone przez stronę, które znajdowały się w dyspozycji organu oceniającego projekt, jak i rozpoznającego środki odwoławcze, oraz dokumenty pochodzące od organu, które doręczono stronie. Ponieważ sąd rozpoznaje sprawę tylko na podstawie dokumentacji załączonej do skargi, musi ona umożliwiać sądowi kontrolę działań podjętych przez organy oceniające projekt oraz rozpatrujące środki odwoławcze.

Ponadto, wątpliwości sądów administracyjnych, wskazywane przez Trybunał, dotyczą nie tylko zupełności katalogu „kompletnej dokumentacji w sprawie”, ale dotyczą dalszych kwestii, a mianowicie: załączenie jakich innych dokumentów, spoza katalogu, decydowało będzie o spełnieniu wymogu kompletności skargi – i nie pociągnie za sobą konieczności pozostawienia jej bez rozpatrzenia, zgodnie z art. 30c ust. 5 ustawy o polityce rozwoju; dołączania załączników do dokumentów; zasad wnoszenia dokumentów w oryginale bądź kopii.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, iż to „niejasność, co jest przedmiotem obowiązku złożenia kompletnej skargi – [czyli] co składa się na jej kompletność” powoduje, że sankcja polegająca na pozostawieniu skargi niekompletnej bez rozpatrzenia, przy jednoczesnym niewzwaniu strony do uzupełnienia braków w tym zakresie, należy uznać za nadmiernie rygorystyczną. Zdaniem Trybunału, rygoryzm pozostawienia skargi niekompletnej bez rozpatrzenia, staje się tym bardziej rażący, że ustawa o polityce rozwoju na skarżącego nałożyła obowiązek przedstawienia sądowi pełnej, kompletnej dokumentacji w sprawie, od prawidłowego spełnienia którego, jest uzależnione zbadanie przez sąd zgodności z prawem dokonanej oceny projektu (odmiennie od zasady wynikającej z p.p.s.a., że skargę wnosi się za pośrednictwem organu, który wydał kwestionowane rozstrzygnięcie).

Podnoszonych zastrzeżeń Trybunału Konstytucyjnego nie niweluje również fakt, iż w przypadku braków formalnych skargi, wynikających z art. 46, 47 i 57 § 1 p.p.s.a., ich usunięcie jest możliwe w trybie art. 49 p.p.s.a., po uprzednim wezwaniu do uzupełnienia braków. W tej sytuacji, pozbawianie strony możliwości uzupełnienia braków dotyczących kompletności skargi na wezwanie sądu, które *de facto* mogłyby być potraktowane jako „szeroko rozumiane braki formalne” skargi, należy znać za głęboko bezpodstawne. Zwłaszcza z racji tego, że wymóg dołączenia do skargi kompletnej dokumentacji nie jest szczególnym wymogiem, przesądzającym o istocie tej skargi, którego nie można uzupełnić na wezwanie sądu (tak też w wyroku Trybunału Konstytucyjnego SK 49/08).

Z uwagi na powyższe, Trybunał uznał, że ustanowiona sankcja, polegająca na pozostawieniu niekompletnej skargi bez rozpatrzenia, bez uprzedniego wezwania do uzupełnienia braków skargi, w świetle niedookreślonego przez ustawodawcę obowiązku załączenia do skargi kompletnej

dokumentacja w sprawie, nieproporcjonalnie ograniczyła konstytucyjne prawo do sądu, prowadząc do faktycznego pozbawienia zainteresowanej jednostki tego prawa (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego niekonstytucyjność art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju, z obrotu prawnego została wyeliminowana norma nakazująca pozostawienie bez rozpatrzenia niekompletnej skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej, bez wezwania, przez sąd, do uzupełnienia braków w tym zakresie. Tym samym, jak podkreśla Trybunał, pozostawienie niekompletnej skargi – niezawierającej całości dokumentacji w sprawie – bez rozpatrzenia, nastąpi dopiero wówczas, gdy strona skarżąca nie uzupełni w terminie braków w dokumentacji, po uprzednim wezwaniu przez sąd. Jednocześnie, w wyroku wyraźnie zaznaczono, iż orzeczonej niekonstytucyjności art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju, w zakresie wskazanym w sentencji, nie należy interpretować jako zniesienie wymogu dołączenia do skargi kompletnej dokumentacji, o której mowa w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju, lecz jako nakaz uwzględniania praw i wolności jednostki w przypadku wprowadzania odstępstwa od ogólnych zasad postępowania sądownoadministracyjnego.

Mając na uwadze specyfikę materii ustawy o polityce rozwoju, została ograniczona możliwość wznowienia postępowania o udzielenie finansowania z programów operacyjnych, na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji, w sytuacjach, gdy skarga na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej nie zawierała kompletnej dokumentacji, i w związku z tym została pozostawiona przez sąd bez rozpatrzenia. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na „nieodwracalność skutków zastosowania zakwestionowanej regulacji”, gdyż tam gdzie procedura konkursowa została zakończona, a środki przyznane na jej podstawie zostały już rozdysponowane i wypłacone beneficjentom, a częściowo także wydane, nie ma możliwości „otworzenia” jej na nowo. Ewentualna próba powtórzenia procedur konkursowych prowadziłaby bowiem do naruszenia konstytucyjnych praw podmiotów, które uzyskały finansowanie z programów operacyjnych i w dobrej wierze z tego finansowania skorzystały, podważając zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że mimo, iż niekonstytucyjna norma została usunięta z systemu prawa, a jednocześnie przepisy o skardze do WSA zawarte w ustawie o polityce rozwoju, stanowią *lex specialis* wobec ogólnej regulacji zawartej w p.p.s.a., uzasadnione jest aby ustawodawca podjął działania legislacyjne, zmierzające do usunięcia wszelkich wątpliwości co do

zakresu zastosowania przepisów p.p.s.a. odnoszących się do uzupełniania braków formalnych pism procesowych.

Jednocześnie w uzasadnieniu do analizowanego wyroku, Trybunał zwrócił uwagę na fakt, iż skutek w postaci pozostawienia skargi bez rozpatrzenia dotyczy, zgodnie z art. 30c ust. 5 pkt 3 ustawy o polityce rozwoju, także skargi nieopłaconej w terminie. Natomiast na gruncie art. 220 § 1 p.p.s.a. w wypadku nieopłacenia albo nienależytego opłacenia pisma przewodniczący wzywa wnoszącego, aby pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania, uiścił opłatę w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia wezwania. Z racji powyższego, w analizowanym wyroku postuluje się uzupełnienie regulacji ustawy o polityce rozwoju, w kierunku umożliwiającym skarżącemu usunięcie nie tylko braków skargi niekompletnej, lecz również jej braków fiskalnych wynikających z nienależytego opłacenia.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

W związku z wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego niekonstytucyjność art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju, uzasadnione stało się podjęcie działań legislacyjnych, przewidujących uregulowane w samej ustawie o polityce rozwoju, mechanizmu uzupełniania braków skargi wnoszonej do WSA, na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej, nie tylko w zakresie kompletnej dokumentacji w sprawie, ale również odnośnie jej należytego opłacenia. Jasne regulacje dotyczące samego pojęcia „kompletnej dokumentacji w sprawie”, a także wezwania skarżącego, przez sąd, do uzupełnienia w wyznaczonym terminie brakujących dokumentów dołączanych do skargi, oraz wezwania do prawidłowego uiszczenia opłaty sądowej, powinny rozwiewać wszelkie wątpliwości co do stosowania tych instrumentów w sprawach objętych zakresem ustawy o polityce rozwoju.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Ze względu na tematykę niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, podmiotem właściwym w zakresie objętym tym wyrokiem jest Minister Rozwoju Regionalnego.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

W Ministerstwie Rozwoju Regionalnego prowadzone są prace nad wykonaniem analizowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Projektowana nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, po pierwsze, przewiduje określenie w sposób bardziej przejrzysty i jednoznaczny warunków, które musi spełniać „dokumentacja kompletna”. Po drugie, w projektowanej ustawie wprowadza się instytucję uzupełnienia braków formalnych skargi, zgodnie z którą sąd wzywa

wnioskodawcę do jej uzupełnienia w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem pozostawienia bez rozpatrzenia. Ponadto w projekcie wprowadzono możliwość uzupełnienia braków fiskalnych skargi, wynikających z jej nienależytego opłacenia.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
Wysocka
dr Barbara Trojanowska-Wysocka

Sporządził/a:
Oliwia Jokiel
Tel.: 694 60 34

Oliwia Jokiel