

WYROK

z dnia 12 grudnia 2011 r.

Sygn. akt P 1/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

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 Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

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 i Nr 157, poz. 1241) przez to, że dopuszcza uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jest niezgodny z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dopuszcza uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w toku postępowania o dofinansowanie z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jest niezgodny z art. 87 Konstytucji.

3. Art. 30c ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 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, jest niezgodny z art. 87 Konstytucji.

II

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 grudnia 2011 r. w Dz. U. Nr 279, poz. 1644.

Przepisy wymienione w części I, w zakresie tam wskazanym, tracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, 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.

UZASADNIENIE

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 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.).

2. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (dalej: WSA w Łodzi, sąd pytający) postanowieniem z 8 października 2010 r. (data wpływu: 6 grudnia 2010 r.) 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 o polityce rozwoju są zgodne z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 87 i art. 184 Konstytucji. W odpowiedzi na zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z

14 grudnia 2010 r. zakres pytania prawnego został doprecyzowany postanowieniem z 3 stycznia 2011 r. (data wpływu: 5 stycznia 2011 r.).

Stan faktyczny w sprawie rozpatrywanej przez sąd pytający, na tle której zostało zadane pytanie prawne, przedstawiał się następująco:

Wnioskodawca złożył wniosek o dofinansowanie projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013. Jego wniosek został 12 lipca 2010 r. odrzucony na etapie oceny formalnej z powodu nieuzupełnienia braków w terminie. Protest wnioskodawcy przeciwko tej decyzji został oddalony przez Zarząd Województwa Łódzkiego uchwałą nr 1272/10 z 17 sierpnia 2010 r. Jako podstawę prawną tego rozstrzygnięcia organ drugiej instancji powołał m.in. art. 30b ust. 1 i 2 ustawy o polityce rozwoju. Wnioskodawca wniósł skargę na powyższą uchwałę do WSA w Łodzi, zarzucając Zarządowi Województwa Łódzkiego naruszenie art. 30b ustawy o polityce rozwoju w związku z § 14 pkt 9 i 12 regulaminu konkursu (stanowiącego załącznik do uchwały Zarządu Województwa Łódzkiego z 26 stycznia 2010 r. nr 113/10) oraz § 14 pkt 9 i § 14 pkt 2 regulaminu konkursu, przejawiające się m.in. w błędnej wykładni zasad obliczania terminów uzupełniania braków formalnych wniosku o dofinansowanie z programu operacyjnego.

Lakoniczne uzasadnienie pytania prawnego, zawarte w obu postanowieniach WSA w Łodzi, koncentruje się na następujących stwierdzeniach:

Odnosnie do art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju sąd pytający wyjaśnił, że przepis ten stanowi samodzielny przedmiot kontroli, mimo że w uzasadnieniu pytania prawnego powołano go także w związku z art. 20 ust. 2 zakwestionowanej ustawy. W świetle tej regulacji, wszystkie zasady programu operacyjnego są ustalane w formie systemów realizacji. Systemy realizacji nie są źródłem ani powszechnie obowiązującego prawa polskiego, ani też prawa Unii Europejskiej. Równocześnie określają one prawa i obowiązki jednostek, co jest niedopuszczalne z punktu widzenia art. 87 Konstytucji 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.

Uzasadniając związek funkcjonalny między przedmiotem pytania prawnego i sprawą zawisłą przed sądem pytającym, WSA w Łodzi stwierdził, że rozstrzygnięcie przedstawionych wątpliwości ma „bezpośrednie znaczenie” dla rozpoznania tej sprawy. W wypadku ich potwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, sąd pytający będzie zobligowany do rozważenia, czy i według jakich zasad dokonać oceny legalności rozstrzygnięcia zakwestionowanego skargą. Potwierdzenie konstytucyjności zaskarżonych rozwiązań spowoduje natomiast, że sąd administracyjny będzie oceniał zasadność zarzutów skargi, weryfikując postępowanie konkursowe i podjęte rozstrzygnięcia pod względem zgodności z regulaminem konkursu.

W końcowej części uzasadnienia postanowienia z 3 stycznia 2011 r. WSA w Łodzi podkreślił ponadto, że podziela argumentację zawartą w pytaniu prawnym WSA w Warszawie z 3 lutego 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 1613/09 (w Trybunale Konstytucyjnym nadano mu sygn. P 9/10).

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 23 marca 2011 r. przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

- art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju w zakresie, w jakim przekazują do uregulowania w aktach niemających charakteru źródeł powszechnie obowiązującego prawa procedurę naboru projektów, są zgodne z art. 2 i są niezgodne z art. 87 Konstytucji;
- art. 30c ust. 1 zaskarżonej ustawy w zakresie, w jakim przekazuje do uregulowania w aktach niemających charakteru źródeł prawa powszechnie obowiązującego procedurę naboru projektów, jest zgodny z art. 184 Konstytucji;
- art. 5 pkt 11 i art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze zaskarżonej ustawy w zakresie, w jakim przekazują do uregulowania w aktach niemających charakteru źródeł prawa powszechnie obowiązującego procedurę naboru projektów, nie są niezgodne z art. 184 Konstytucji.

Postępowanie w pozostałym zakresie powinno zaś zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W ramach analizy formalnoprawnej pytania prawnego Marszałek Sejmu podkreślił, że z uwagi na przedmiot sprawy zawisłej przed WSA w Łodzi i uzasadnienie pytania prawnego konieczne jest ograniczenie wskazanego w nim przedmiotu kontroli. Dla sprawy rozstrzyganej przez sąd pytający podstawowe znaczenie ma to, czy instytucja zarządzająca (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.

Odnosnie 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.

Analizując zarzut niezgodności zaskarżonych uregulowań z art. 87 Konstytucji, Marszałek Sejmu podkreślił, że choć system realizacji został wydany przez organ samorządu terytorialnego, to jednak nie jest on aktem prawa miejscowego (m.in. ze względu na wydający go organ – tj. zarząd województwa, a nie sejmik – i brak obowiązku pełnej publikacji, kolidujący z wymogami art. 88 ust. 1 Konstytucji). Równocześnie – wobec niepełnej regulacji samej ustawy o polityce rozwoju – normuje on istotne elementy procedury konkursowej, stosowanej do podmiotów zewnętrznych wobec zarządu województwa (uczestników konkursu ubiegających się o dofinansowanie projektów) i kształtuje ich sytuację ekonomiczną. Zdaniem Marszałka Sejmu, „procedura konkursowa, co najmniej w przedmiocie jej istotnych elementów, wymaga regulacji na poziomie prawa powszechnie obowiązującego”. W szczególności, art. 78 zdanie drugie Konstytucji wskazuje, że zasady i tryb zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji przez organ administracji muszą być uregulowane w ustawie.

Ustosunkowując się do wątpliwości stawianych zakwestionowanym regulacjom pod względem zgodności z art. 184 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że kontrola legalności działań administracji przez sądy administracyjne nie musi ograniczać się do badania zgodności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, o czym świadczą liczne orzeczenia tych sądów, wykorzystujące jako wzorzec kontroli także systemy realizacji programów operacyjnych. Ze względu na to, że spośród badanych przepisów jedynie art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju jest bezpośrednio związany z materią stanowiącą przedmiot regulacji art. 184 Konstytucji, uznał on, że przepis ten – we

wskazany na wstępie zakresie – jest zgodny, a pozostałe zakwestionowane regulacje nie są niezgodne z art. 184 Konstytucji.

W końcowej części stanowiska Marszałek Sejmu zasugerował łączne rozpoznanie niniejszej sprawy ze wspomnianą już sprawą o sygn. P 9/10.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 28 czerwca 2011 r. przedstawił stanowisko, że:

- art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju w zakresie, w jakim przewiduje uregulowanie w systemie realizacji programu operacyjnego procedury naboru projektów, wiążącej podmioty ubiegające się o dofinansowanie, jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 87 Konstytucji;
- art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i art. 30c ust. 1 tej ustawy w zakresie, w jakim odnoszą się do środków odwoławczych uregulowanych w systemie realizacji programu operacyjnego, są niezgodne z art. 2, art. 7 i art. 87 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 wewnątrznie 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. 184 Konstytucji Prokurator Generalny stwierdził, że art. 5 pkt 11 i art. 30b ust. 1 ustawy o polityce rozwoju nie dotyczą właściwości czy struktury sądów administracyjnych, w związku z tym wskazany przepis ustawy zasadniczej nie jest adekwatnym wzorcem ich kontroli. Natomiast art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju nie

zawiera ograniczenia zakresu kognicji sądów administracyjnych. Przepis ten wskazuje jedynie warunki, po spełnieniu których można wnieść skargę do sądu administracyjnego, a także określa przedmiot tej skargi. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, kontrola legalności decyzji wydanych przez instytucję zarządzającą w stosunku do wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie następuje zarówno pod względem zgodności z Konstytucją i ustawami, jak i przepisami wewnętrznymi (np. systemem realizacji). Należy więc uznać, że art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju jest zgodny z art. 184 Konstytucji. W tym kontekście Prokurator Generalny podkreślił, że kwestię tę należy rozpatrywać odrębnie od kontroli tego przepisu przez pryzmat art. 87 Konstytucji. Nie występuje w tym wypadku zależność między wzorcami kontroli powodująca konieczność jednakowego wyniku oceny w obydwu wypadkach.

5. Minister Rozwoju Regionalnego (dalej: Minister) w piśmie z 6 września 2011 r. przedstawił stanowisko w sprawie, zawierające także – z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów – opinię w zakresie skutków finansowych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, przewidzianą w art. 44 ustawy o TK.

Na wstępie stanowiska Minister podkreślił specyfikę wdrażania programów operacyjnych, która wymaga zapewnienia „niezbędnego poziomu elastyczności”. W jego opinii, „przyjęty na poziomie krajowym system realizacji jest systemem optymalnym zarówno z punktu widzenia jego zgodności z obowiązującym prawem, jak i konieczności zapewnienia sprawnej realizacji programów operacyjnych i pełnego wykorzystania przeznaczonych na ten cel środków finansowych”.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przez zakwestionowane regulacje art. 2 i art. 7 Konstytucji, Minister podniósł, że uprawnienia instytucji zarządzającej w procesie realizacji programów operacyjnych wynikają bezpośrednio z przepisów prawa Unii Europejskiej (dalej: UE), m.in. rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego 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; dalej: rozporządzenie nr 1083/2006).

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 ubiegania się, na tych samych zasadach, o dofinansowanie ich projektów”. Prawa i obowiązki uczestników procesu ubiegania się i udzielania dofinansowania zostały sformułowane 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.

Odnosnie 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).

W kontekście art. 184 Konstytucji Minister podniósł, że możliwość stosowania systemu realizacji jako wzorca kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne nie budzi wątpliwości tychże sądów, o czym świadczy chociażby wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2010 r., sygn. akt II GSK 539/10.

Oceniając potencjalne skutki finansowe orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Minister podkreślił, że „funkcjonujący od blisko dwóch lat schemat procedury odwoławczej, być może posiada mankamenty, osiągnął już jednak równowagę i stabilizację w praktyce. Wszelkie radykalne zmiany w tym zakresie równowagę tę by zaburzyły, powodując utrudnienia we wdrażaniu programów operacyjnych”. W wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów konieczne byłoby podjęcie czasochłonnych negocjacji z Komisją Europejską oraz działań legislacyjnych i organizacyjnych. Wysokość związanych z tym kosztów trudno dokładnie oszacować, jednak byłyby one poważne. Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego łączyłoby się z ryzykiem zakłóceń we wdrażaniu programów operacyjnych, a w rezultacie mogłoby skutkować zahamowaniem procesu wdrażania funduszy unijnych i spowolnieniem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. W wypadku niewykorzystania z tego powodu wszystkich przewidzianych do rozdysponowania środków na okres programowania 2007-2013 konieczne by było ich zwrócenie do budżetu Unii Europejskiej. Rodzi to pytanie o celowość dokonywania tak radykalnych zmian w końcowej fazie wdrażania tej perspektywy finansowej.

Analizując problem skutków ewentualnej niekonstytucyjności zaskarżonych rozwiązań dla uczestników już zakończonych konkursów, Minister uznał, że byłyby one uzależnione od treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Zauważył równocześnie, że „niezależnie od tego, czy procedura odwoławcza byłaby uregulowana w całości na poziomie przepisów o randze aktów powszechnie obowiązujących, czy też w formie analogicznej do mającej obecnie zastosowanie, wynik tej procedury byłby dla znakomitej większości (...) wnioskodawców dokładnie taki sam. O wyniku tym bowiem nie decyduje forma procedury odwoławczej, lecz dyrektywy zawarte w przepisach rozporządzeń unijnych, zgodnie z którymi dofinansowanie mogą otrzymać jedynie te projekty, które spełniają wszystkie kryteria oceny zatwierdzone przez komitet monitorujący (...) i w najlepszy sposób przyczynią się do osiągnięcia celów i priorytetów (...) programu operacyjnego”.

W końcowej części stanowiska, Minister oświadczył, że „Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dokłada wszelkich starań, poprzez wszelkie dostępne środki prawne, 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 na konieczność ograniczenia zakresu ich kontroli. Niniejsze postępowanie zostało zainicjowane pytaniem prawnym, a więc Trybunał Konstytucyjny może dokonać oceny tylko tych elementów wskazanych przepisów, od których konstytucyjności (lub niekonstytucyjności) będzie zależało orzeczenie sądu pytającego (por. art. 193 Konstytucji; tzw. przesłanka funkcjonalna pytania prawnego).

Uzasadniając związek funkcjonalny między przedmiotem pytania prawnego i sprawą zawisłą przed sądem pytającym, WSA w Łodzi stwierdził, że rozstrzygnięcie przedstawionych wątpliwości ma „bezpośrednie znaczenie” dla rozpoznania zawisłej przed nim sprawy. Dotyczy ona legalności decyzji instytucji zarządzającej (uchwały zarządu województwa), wydanej m.in. na podstawie art. 30b ust. 1 i 2 ustawy o polityce rozwoju, odrzucającej wniosek o dofinansowanie projektu z regionalnego programu operacyjnego z uwagi na przekroczenie przez wnioskodawcę (uczestnika konkursu) terminu uzupełnienia braków formalnych wniosku. WSA w Łodzi stwierdził, że w wypadku orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów, sąd pytający będzie zobligowany do rozważenia, czy i według jakich zasad dokonać oceny legalności rozstrzygnięcia zakwestionowanego skargą. Natomiast jeżeli jego wątpliwości nie zostaną potwierdzone, będzie on oceniał zasadność zarzutów skargi, weryfikując postępowanie konkursowe i podjęte rozstrzygnięcia pod względem zgodności z regulaminem konkursu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, powyższe uzasadnienie jest przekonujące tylko częściowo (w odniesieniu do określonego zakresu zakwestionowanych przepisów). Z uzasadnienia pytania prawnego i nadesłanych przez WSA w Łodzi akt sprawy wyraźnie wynika, że art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju zawierają także elementy irrelewantne dla postępowania przed sądem pytającym (niemające wpływu na wynik postępowania, w związku z którym sąd ten zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego – por. art. 193 Konstytucji). Brak w pytaniu prawnym pełnego uzasadnienia dla sprzeczności tych przepisów z Konstytucją należy także dodatkowo ocenić przez pryzmat przesłanek formalnych dopuszczalności pytania prawnego (por. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

1.2.1. Pierwszą (i najszerszą) z zaskarżonych regulacji jest art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju, który nakazuje uregulowanie w systemie realizacji dwóch bloków zagadnień: „zasad i procedur obowiązujących instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów” oraz „środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy 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 projektu albo że może to uczynić dopiero po otrzymaniu pisemnej informacji o wynikach oceny, zawierającej m.in. pouczenie o dostępnych środkach odwoławczych.

Tak określony przedmiot zaskarżenia wymaga jeszcze jednej korekty. Jak się wydaje, wątpliwości WSA w Łodzi nie dotyczą bezpośrednio art. 30b ust. 1 zdanie drugie zakwestionowanej ustawy, w którym zawarte są wytyczne co do treści informacji przeznaczonej dla wnioskodawcy negatywnie ocenionego 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”). Regulacja ta mogła się wydawać sądowi pytającemu wadliwa tylko o tyle, że – rozpatrywana w kontekście pozostałych przepisów ustawy – obliuguje do zamieszczania pouczenia o możliwości skorzystania z procedury uregulowanej w sposób niezgodny z Konstytucją. Powody kwestionowania konstytucyjności art. 30b ust. 1 zdanie drugie ustawy o polityce rozwoju nie zostały jednak w żaden sposób wyjaśnione w pytaniu prawnym, wobec czego wydanie orzeczenia merytorycznego w odniesieniu do tego przepisu należy uznać za niedopuszczalne.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił natomiast stanowiska pozostałych uczestników postępowania (Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego), że zarzuty stawiane w pytaniu prawnym nie dotyczą art. 30b ust. 2 ustawy o polityce rozwoju. Niekonstytucyjność tej regulacji nie została wprawdzie odrębnie uzasadniona, ale odpowiednie zastosowanie mają do niej argumenty przytoczone przez sąd pytający w odniesieniu do art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze tej ustawy. Skoro WSA w Łodzi kwestionuje uregulowanie w systemie realizacji różnych aspektów środków odwoławczych ogólnie (terminów, trybu i warunków), to zawarty we wskazanym przepisie nakaz wprowadzenia w systemie realizacji co najmniej jednego środka odwoławczego jest bardziej szczegółowym przejawem tej wady (instancyjność jest bowiem elementem trybu postępowania).

1.2.3. Jeżeli chodzi o art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju, to także w tym wypadku należy stwierdzić, że w świetle wymogu przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego przepis ten tylko w części może być skutecznie kwestionowany przez sąd pytający. WSA w Łodzi uzasadnił mianowicie niekonstytucyjność uzależnienia prawa do skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji (a więc od zastosowania procedury uregulowanej w akcie niebędącym źródłem powszechnie obowiązującego prawa). Sąd 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. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że odwoływanie się do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione tylko wówczas, jeśli nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z ocenianą regulacją (por. podsumowanie tej linii orzeczniczej np. na tle relacji między art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz art. 32 i art. 60 Konstytucji w wyrokach z: 21 września 2009 r., sygn. P 46/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 124 i 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150). Pomijanie w sentencji wyroku akcesoryjnych wzorców kontroli umożliwia bowiem precyzyjne uchwycenie podstawowego problemu konstytucyjnego, występującego w danej sprawie, i ułatwia ustawodawcy prawidłową realizację orzeczenia.

Natomiast bardziej szczegółowy zarzut dotyczący naruszenia zasady przyzwoitej legislacji (przez art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju) należy uznać za niedostatecznie uzasadniony (por. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). W pytaniu prawnym zawarte jest wprawdzie wyjaśnienie powodów wątpliwości sądu pytającego (brak ustawowych wytycznych dla instytucji upoważnionych do wydawania systemów realizacji), lecz abstrahuje ono od treści wskazanego wzorca kontroli i wydaje się luźno nawiązywać raczej do konstrukcji zawartych w art. 92 ust. 1 Konstytucji (wytycznych ustawowych do wydawania rozporządzeń). Dodatkowo należy zauważyć, że sąd pytający nie objął zakresem zaskarżenia przepisów określających podmioty upoważnione do przygotowywania i realizacji programu operacyjnego (tj. art. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju).

1.3.2. Należy także zakwestionować możliwość oceny zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji). Wątpliwości WSA w Łodzi w tym zakresie sprowadzają się do stwierdzenia, że na skutek badanych rozwiązań organy administracji zobowiązane są do działania na podstawie przepisów sprzecznych z Konstytucją (organy zarządzające muszą tworzyć systemy realizacji pomimo braku kompetencji prawotwórczych, a sądy administracyjne są obowiązane do orzekania na podstawie „wzorców sądowej kontroli” niebędących aktami powszechnie obowiązującego prawa). Mają one więc charakter wtórny wobec pozostałych zarzutów i równocześnie odnoszą się do sfery stosowania prawa, która nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Na marginesie można zauważyć, że także w tym wypadku w pytaniu prawnym brak jest adekwatnego przedmiotu zaskarżenia, którym powinny być – jak się wydaje – przepisy określające kompetencje organów zarządzających i sądów administracyjnych. Luki tej z

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

1.3.3. Problematiczne 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 jest wojewódzki sąd administracyjny. Podnosi natomiast, że na skutek zakwestionowanych przepisów sądy te są zobligowane do stosowania regulacji niebędących źródłem prawa powszechnie obowiązującego przy ustalaniu dopuszczalności drogi sądowej (wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji) oraz przy ocenie legalności kontrolowanych rozstrzygnięć, co prowadzi do iluzoryczności prawa do sądu. Argumenty te są wyraźnie rezultatem wątpliwości WSA w Łodzi wyrażonych na tle art. 87 Konstytucji: jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego, pierwotnym źródłem problemu dostrzeganego przez ten sąd jest niewłaściwy poziom regulacji procedury odwoławczej na etapie przedsądowym (w systemie realizacji zamiast w aktach prawa powszechnie obowiązującego), co dopiero w dalszej kolejności ma wpływ na postępowanie przed sądami administracyjnymi. Dodatkowo, zarzuty na tym tle częściowo odnoszą się do sfery stosowania prawa i wykraczają poza zakres wskazanego wzorca kontroli, nawiązując do treści wyrażonych w art. 45 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji (prawo dostępu do sądu i zasada podlegania przez sędziów jedynie Konstytucji i ustawom).

W świetle powyższych okoliczności należy uznać, że wydanie orzeczenia merytorycznego o zgodności zakwestionowanych przepisów ustawy o polityce rozwoju z

art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 i art. 184 Konstytucji nie jest możliwe ze względu na zbieg negatywnych przesłanek wyrokowania: zbędności (gdy stawiane zarzuty mają charakter akcesoryjny) oraz niedopuszczalności (gdy brak jest odpowiedniego uzasadnienia zarzutów albo wzorzec kontroli został skonstruowany w sposób wadliwy). Dalszej analizie mogą więc podlegać wyłącznie wątpliwości sądu pytającego na tle art. 87 Konstytucji.

Mając na uwadze związki treściowe między zakwestionowanymi przepisami, trzeba przy tym zauważyć, że wynik ich kontroli jest w pewnym zakresie współzależny. Przyjmując, że mechanizmy odwoławcze stanowią element procedury naboru projektów, należy uznać, że stwierdzenie niekonstytucyjności art. 5 pkt 11 *in fine*, art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2, art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju będzie miało wpływ na ocenę pozostałej części art. 5 pkt 11 tej ustawy. Takie określenie relacji między wskazanymi przepisami znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdzano, że środki odwoławcze „mieszczą się” w pojęciu systemu realizacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – dalej: NSA – z 29 kwietnia 2010 r., sygn. akt II GSK 411/10). Wskazana zależność nie działa jednak w drugą stronę – jeżeli Trybunał Konstytucyjny zakwestionuje uregulowanie w systemie realizacji tylko innych aspektów naboru projektów niż procedura odwoławcza (np. terminu składania wniosków czy warunków ich oceny formalnej i merytorycznej), negatywna 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 uchylające 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 osiągnięciu celów” tej polityki, z wykorzystaniem środków publicznych (por. art. 4 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju). O ile przy tym 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” (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 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 ustawy o polityce rozwoju; wyjątkowo strategie rozwoju wymienione w art. 9 pkt 3 tej ustawy może uchylać alternatywnie Rada Ministrów lub sejmik województwa – por. art. 14 ust. 3 ustawy o polityce rozwoju).

2.3. Ze względu na stan faktyczny, na tle którego zostało postawione niniejsze pytanie, konieczne jest bardziej szczegółowe omówienie kwestii sposobu uregulowania konkursów, organizowanych w ramach programów operacyjnych. Są one jedną z trzech wskazanych w ustawie o polityce rozwoju metod wyboru projektów (przedsięwzięć – por. niewiele wyjaśniająca definicja zawarta w art. 5 pkt 9 ustawy o polityce rozwoju) dofinansowywanych ze środków unijnych (por. art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o polityce rozwoju).

Ustawowa regulacja tej materii jest dosyć fragmentaryczna. Wynika to w dużej mierze z art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju, zgodnie z którym „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” oraz „środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy w trakcie naboru projektów”, należą do materii regulowanej w systemie realizacji.

Wśród regulacji ustawowych dotyczących procedury ustalania zasad konkursu (w tym kryteriów wyboru projektu) można wymienić jedynie:

- art. 29 ust. 4 i 4a ustawy o polityce rozwoju, zawierający specyficzną klauzulę *stand still* („do czasu zawarcia wszystkich umów o dofinansowanie projektu z beneficjentami wyłonionymi w konkursie lub w wyniku rozpatrzenia środków odwoławczych przewidzianych w ustawie, instytucja ogłaszająca konkurs nie może spowodować pogorszenia zasad konkursu, warunków realizacji projektu oraz nakładać na podmioty ubiegające się o dofinansowanie dodatkowych obowiązków”; zasada ta nie ma zastosowania, jeżeli konieczność zmiany wynika ze zobowiązań międzynarodowych lub przepisów innych ustaw);
- art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju, przewidujący kompetencję ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do wydawania „wytycznych” dotyczących „trybu dokonywania wyboru projektów” w ramach programów operacyjnych.

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).

Stosunkowo obszernie (ale również niekompletnie) w ustawie o polityce rozwoju określona jest procedura odwoławcza, z której wnioskodawca może skorzystać jedynie w wyniku otrzymania negatywnej oceny projektu (art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze). Jej konstrukcja była wyraźnie wzorowana na procedurach stosowanych w celu kontroli legalności decyzji administracyjnych, mimo że art. 30g ustawy o polityce rozwoju stwierdza, iż „informacje otrzymywane przez wnioskodawcę dotyczące oceny jego wniosku, a także w trakcie trwania procedury odwoławczej, nie stanowią decyzji administracyjnej”. Wśród szczegółowych regulacji z tego obszaru należy przytoczyć następujące przepisy zaskarżonej ustawy:

- art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze (w przypadku negatywnej oceny projektu wnioskodawca, po otrzymaniu informacji o wyniku oceny projektu, „może wnieść środki odwoławcze przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego, w terminie, trybie i na warunkach tam określonych”);
- art. 30b ust. 2 („system realizacji programu operacyjnego musi uwzględniać co najmniej jeden środek odwoławczy przysługujący wnioskodawcy w trakcie ubiegania się o dofinansowanie”);
- art. 30b ust. 3 („W rozpatrywaniu środków odwoławczych nie mogą brać udziału osoby, które na jakimkolwiek etapie dokonywały czynności związanych z określonym projektem, w tym były zaangażowane w jego ocenę”);
- art. 30b ust. 4 („Właściwa instytucja informuje wnioskodawcę na piśmie o wynikach procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego wraz z pouczeniem o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, na zasadach określonych w art. 30c ustawy”);
- art. 30b ust. 5 (nie podlegają rozpatrzeniu środki odwoławcze, jeżeli – mimo prawidłowego pouczenia o możliwości wniesienia środków odwoławczych przewidzianych w programie operacyjnym – zostały wniesione po terminie, w sposób sprzeczny z pouczeniem albo do niewłaściwej instytucji);
- art. 30c ust. 1 (po wyczerpaniu środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji, wnioskodawca może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 3 p.p.s.a);

- art. 30c ust. 2 (skargę należy wnieść w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji, 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 oraz art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju) poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

3.2. 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 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99 (OTK ZU nr 5/2000, poz. 141), wykluczył istnienie jakiejś trzeciej, pośredniej kategorii źródeł prawa.

Konstytucyjna regulacja źródeł prawa powszechnie obowiązującego przybrała charakter wyliczenia powszechnie obowiązujących aktów normatywnych i podmiotów uprawnionych do ich stanowienia. Akty powszechnie obowiązujące wymieniono (w zasadzie) w art. 87 ustawy zasadniczej, choć – co Trybunał zauważa – nie jest to wyliczenie wyczerpujące, ponieważ akty o charakterze powszechnie obowiązującym wskazano także w innych przepisach Konstytucji (por. np. art. 234). Takie rozwiązanie oznacza, że katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego został w Konstytucji (choć

w różnych jej przepisach) zamknięty w aspekcie przedmiotowym: formy tego rodzaju aktów zostały w ustawie zasadniczej wymienione wyczerpująco. Natomiast zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w aspekcie podmiotowym wyraża się w tym, że stanowić je mogą wyłącznie podmioty wskazane w ustawie zasadniczej (por. art. 87 ust. 2, art. 93 ust. 1, art. 95 ust. 1, art. 142 ust. 1, art. 146 ust. 4 pkt 2, art. 148 pkt 3, art. 149 ust. 2 i 3, art. 213 ust. 2, art. 234 oraz art. 235 Konstytucji). Należy jeszcze dodać, że procedura stanowienia aktów powszechnie obowiązujących jest unormowana Konstytucją lub ustawami. Ustawa zasadnicza przesądziła więc o tym, że akty prawa powszechnie obowiązującego mają legitymację konstytucyjną.

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 – 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 realizacji w świetle ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a zatem o to, jaki podmiot jest twórcą systemu realizacji, w jakiej procedurze system realizacji jest przyjmowany oraz jaka jest jego treść (czy zawiera on wypowiedzi opisujące, zalecenia, postulaty, wiążące normy postępowania i kto jest ich adresatem).

3.3.1. Ustawa o polityce rozwoju nie przesądza jednoznacznie, jakiego typu dokumenty mają składać się na system realizacji.

Z jednej strony, brzmienie art. 5 pkt 11 tej ustawy wskazuje na szerokie rozumienie tego pojęcia jako sumy „zasad i procedur” wiążących uczestników programu operacyjnego. W tym znaczeniu system realizacji mógłby 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.

Z drugiej strony, art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o polityce rozwoju wymaga, aby „podstawowe założenia systemu realizacji” były zawarte w programach. Programy są natomiast przyjmowane „w drodze uchwał lub decyzji odpowiednich organów” (art. 15 ust. 1 zdanie drugie ustawy o polityce rozwoju; w wypadku regionalnych programów operacyjnych – uchwał zarządu województwa, por. art. 20 ust. 2 ustawy o polityce rozwoju). Wobec tego zawarte w nich „założenia systemu realizacji” nie mogą zawierać wytycznych dla aktów prawa powszechnie obowiązującego. W szczególności uchwały nie mogą wyznaczać treści ustaw (swoboda ustawodawcy ograniczana jest wszak tylko Konstytucją) ani też wiązać ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (ponieważ jest on członkiem Rady Ministrów kierującej administracją rządową, a nie podmiotem organizacyjnie podległym zarządowi województwa – por. art. 146 ust. 3 Konstytucji). Nie ma natomiast przeszkód, aby „podstawowe założenia systemów realizacji” zawarte w programach operacyjnych były uwzględniane przy tworzeniu dalszych regulacji przez zarządy województwa (lub ewentualnie struktury im podległe). Wobec tego należy przyjąć, że systemy realizacji programów operacyjnych będą (co do zasady) przyjmowały formę uchwał zarządu województwa.

Powyższa konstatacja znajduje także potwierdzenie w praktyce. Systemy realizacji regionalnych programów operacyjnych były zazwyczaj przyjmowane w formie uchwał zarządów województw: albo jednego stosunkowo krótkiego dokumentu z licznymi załącznikami, albo kilku równorzędnych, powiązanych ze sobą aktów.

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 przewodnika po poszczególnych kryteriach oceny formalnej i merytorycznej projektów;
- *Zasady wyboru projektów w trybie konkursu zamkniętego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013*, regulujący sposób prowadzenia naboru, oceny i wyboru projektów konkursowych, etapy przeprowadzania konkursu zamkniętego, procedurę oceny formalnej i merytorycznej projektu, sposób podejmowania decyzji o zakwalifikowaniu projektu do dofinansowania, ogłaszania wyników konkursu oraz podpisywania umów o dofinansowanie, obowiązki beneficjentów dotyczące archiwizacji i przechowywania dokumentów związanych z realizacją projektów, a także kwestie udostępniania informacji związanych z procesem wdrażania programu operacyjnego;
- *Zasady procedury odwoławczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013*, obejmujące informacje na temat poszczególnych rodzajów środków odwoławczych oraz procedury ich wnoszenia.

Na marginesie można zauważyć, że kwestia formy prawnej systemów realizacji była także przedmiotem zainteresowania sądów administracyjnych. W jednej z pierwszych spraw na tle ustawy o polityce rozwoju podniesiono, że ustawodawca nie uregulował bezpośrednio „formy prawnej, w jakiej system ten ma być określany” (wyrok NSA z 2 marca 2010 r., sygn. akt II GSK 126/10). Kwestia ta została jednak szybko rozstrzygnięta: w wyroku z 27 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1097/10, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „system realizacji programu przybiera formę prawną typową dla działania instytucji zarządzającej – w przypadku regionalnego programu operacyjnego właściwą formą jest uchwała zarządu województwa”.

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 (por. art. 66 ustawy o TK) powyższa 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 orzecnicza 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 indywidualnego rozstrzygnięcia, ustanowiony w drodze czynności upoważnionych organów państwa, nadający moc obowiązującą tejże normie” (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; na temat systemów realizacji w kontekście szczególnych rodzajów źródeł prawa, określanych w doktrynie jako „nieformalne źródła prawa”, „swoiste źródła prawa” albo „źródła niezorganizowane” wypowiedziało się w ponad dwudziestu orzeczeniach WSA w Bydgoszczy – por. np. wyrok z 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt I SA/Bd 285/10; do koncepcji tej nawiązywały również inne sądy – por. np. wyrok WSA w Warszawie z 5 maja 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 451/10 oraz WSA we Wrocławiu z 11 sierpnia 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 409/10).

W rezultacie stwierdzano, że system realizacji można uznać „za rozwinięcie normatywnych kryteriów rzetelności i bezstronności oceny”, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju (sformułowanie to zostało powtórzone w kilku orzeczeniach WSA w Białymstoku, począwszy od wyroku z 12 maja 2010 r., sygn. akt I SA/Bk 94/10). Należy mu nadać „charakter źródła prawa, aczkolwiek nie powszechnie obowiązującego, lecz wiążącego podmioty, które wystąpiły o dofinansowanie projektu realizowanego w trybie powołanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a także organy i instytucje działające na podstawie tej ustawy” (wyrok NSA z 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 817/11; podobnie: wyroki NSA z 16 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1234/10 i 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 817/11; analogiczne sformułowania pojawiały się w judykatach WSA w Gliwicach i Opolu – por. np. wyroki z: 20 września 2010 r., sygn. akt III SA/Gl 1836/10 oraz 20 października 2010 r., sygn. akt I SA/Op 566/10).

Najczęściej przytaczanym argumentem przemawiającym za uznaniem systemów realizacji za źródła prawa było to, że posiadają one niektóre cechy źródeł prawa: mają charakter generalny – są skierowane do nieokreślonego indywidualnie kręgu adresatów, których wiążą (teza ta pojawiła się w większości orzeczeń powołanych wyżej). Podkreślano też, że systemy realizacji są wydawane na podstawie ustawy o polityce rozwoju i „stanowią przedmiot odpowiednich uchwał organów wprowadzających je w życie” (wyrok NSA z 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 817/11; podobnie: wyrok NSA z 4 sierpnia 2010 r., sygn. akt II GSK 797/10).

Dodatkowo wskazywano, że – gdyby system realizacji programu nie miał waloru źródła prawa – sprawowanie przez sąd administracyjny kontroli na podstawie art. 30c ustawy o polityce rozwoju „nie wchodziłoby w grę. Istotą sprawowania władzy 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).

Odnosnie 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 obowiązującego dotyczącymi bezpośrednio konkretnej sfery działalności publicznoprawnej, w szczególności z przepisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zawierającej pewne, choć z pewnością ograniczone wskazania co do wymogów stawianych programom pomocowym w ramach polityki rozwoju, z mającymi zastosowanie do danego programu przepisami unijnymi, jak również ze standardami konstytucyjnymi” (wyrok NSA z 30 marca 2010 r., sygn. akt II GSK 314/10; teza powtórzona w wyroku NSA z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1252/10).

Po drugie, akcentowano, że „należy mieć na względzie zasadę konstytucyjną, według której sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Oznacza to, że tworzony i stosowany przez sąd na podstawie omawianych swoistych źródeł prawa wzorzec kontroli działania organów administracji publicznej nie jest dla sądu wiążący w tym sensie, że wymaga poddania ocenie pod względem zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Jest to więc prawo, które sąd stosuje jako narzędzie realizacji kompetencji kontroli administracji, nie zaś prawo, którym jest związany realizując swoje kompetencje” (wyrok WSA w Warszawie z 14 lipca 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 1333/10).

Analiza całokształtu dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych w omówionym zakresie prowadzi do wniosku, że pogląd o traktowaniu systemów realizacji jako źródeł prawa *sui generis*, niebędących aktami prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji, jest powszechnie przyjęty w judykaturze. Odstępstwa od takiego umiejscawiania systemów realizacji mają charakter jednostkowy i występowały jedynie w początkowej fazie orzekania przez sądy na podstawie ustawy o polityce rozwoju. Tytułem przykładu można przywołać wyrok NSA z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II GSK 1/10, w którym dokument zaliczany do systemu realizacji (*Regulamin Oceny Wniosków i Komisji Konkursowych oceniających wnioski złożone w ramach Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013*, stanowiący załącznik do uchwały Zarządu Województwa Mazowieckiego z 24 lutego 2009 r. nr 363/215/2009) został zaliczony do przepisów powszechnie obowiązujących, które mogą kształtować prawa i obowiązki beneficjentów programów operacyjnych (a konkretnie do „przepisów prawa miejscowego”).

Trybunał Konstytucyjny podziela prezentowany w omówionym wyżej orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, że systemów realizacji nie można zaliczyć do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a w tym do aktów prawa miejscowego (por. wskazane wyżej argumenty). 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 (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](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 nastęrcza 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 w orzecznictwie sądów administracyjnych; por. np. wyrok NSA z: 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 817/11; 16 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1234/10; 4 sierpnia 2010 r., sygn. akt II GSK 797/10; a także liczne orzeczenia WSA w Opolu i Gliwicach, np. wyroki z: 15 września 2010 r., sygn. akt I SA/Op 536/10 i 20 września 2010 r., sygn. akt III SA/Gl 1836/10). Powyższe regulacje normują również sytuacje osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych pozbawionych osobowości prawnej, lecz wyposażonych w zdolność prawną (wniosek taki płynie z definicji beneficjenta, czyli wnioskodawcy, który uzyskał finansowanie – por. art. 5 pkt 1 ustawy o polityce rozwoju), 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. Oceny tej nie zmienia ewentualna zgoda samych zainteresowanych na poddanie się regulacjom konkursowym (por. wskazane wyżej eksponowanie tej kwestii w orzecznictwie niektórych sądów administracyjnych).

Do identycznej konkluzji prowadzi także analiza zakresu przedmiotowego powyższych przepisów. Nakazują one 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 dokonanej wyżej charakterystyki tych dokumentów, samoistnie uregulowane są w nim 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).

Szczególnie drastycznym naruszeniem art. 87 Konstytucji jest 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 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). Obowiązujący w tym obszarze standard konstytucyjny dotyczy – co wyraźnie trzeba podkreślić – nie tylko decyzji administracyjnych w rozumieniu prawa administracyjnego, lecz wszystkich aktów indywidualnych i konkretnych, które kształtują sytuację prawną podmiotów prawa, niezależnie od formy i nazwy danego aktu stosowania prawa (por. K. Działocha, uwagi do art. 93, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, t. I, s. 17 oraz L. Garlicki, uwagi do art. 78, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej 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 – odwoływania się przed wszczęciem postępowania przez sądem administracyjnym. Różne są też prawa, zasady traktowania beneficjentów programów ze środków unijnych oraz innych programów” (Sprawozdanie stenograficzne z 24. posiedzenia Sejmu VI kadencji 7 października 2008 r., s. 51).

Krytyczna ocena systemów realizacji programów operacyjnych z punktu widzenia systemu źródeł prawa polskiego była także podnoszona już po uchwaleniu noweli z 2008 r. (por. K.

Borowicz, *op. cit.*, s. 40; M. Szubiakowski, *Postępowanie w sprawie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju oraz sądowa kontrola w tych sprawach*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 4/2009, s. 32-33; Ł. M. Wyszomirski, *O sprzeczności z Konstytucją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Forum Prawnicze” nr 4-5/2011, s. 112-119). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, opinie te potwierdzają trafność wątpliwości sądu pytającego.

3.3.4. Na zakończenie należy jeszcze odnieść się do pojawiającej się w toku postępowania tezy, że konieczność uregulowania w systemach realizacji praw uczestników konkursów na projekty jest determinowana nie tylko przez zaskarżone przepisy, ale także przez akty prawa Unii Europejskiej, a zwłaszcza wspomniane rozporządzenie nr 1083/2006. Argument ten jest o tyle istotny, że unijne rozporządzenia „mają zasięg ogólny”, wiążą w całości, są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (por. art. 288 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, Dz. Urz. UE C 83 z 30.3.2010; dalej: Traktat o funkcjonowaniu UE), a w polskim systemie prawnym mają pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (por. art. 91 ust. 3 Konstytucji).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, prawo Unii Europejskiej nie przesądza, w jakiego typu aktach prawnych mają być unormowane prawa i obowiązki podmiotów ubiegających się o środki z regionalnych programów operacyjnych. Dotyczy to także rozporządzenia nr 1083/2006, które jedynie ogólnie określa zakres przedmiotowy „systemów zarządzania i kontroli”, nakazując uregulowanie w nich m.in. funkcji podmiotów uczestniczących w realizacji programów operacyjnych związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz procedur zapewniających zasadność i prawidłowość wydatków zadeklarowanych w ramach programów operacyjnych (por. art. 58 rozporządzenia nr 1083/2006). Akt ten w ogóle nie odnosi się do kwestii, jaka powinna być forma prawna wskazanych „systemów zarządzania i kontroli”. Prowadzi 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 nr 4/A/2005, poz. 42; 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49; 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108). W niniejszej sprawie Konstytucja nakazuje określenie zasad i trybu postępowania w sprawach o dofinansowanie z regionalnego programu operacyjnego w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, realizacja tego wymogu nie oznacza osłabienia unijnej zasady skuteczności, ale przeciwnie – spowoduje jej wzmocnienie. Określenie zasad i trybu postępowania w sprawach o dofinansowanie z programu operacyjnego w wielu aktach normatywnych, które nie mają charakteru powszechnie obowiązującego, a ponadto zawierają różnorodne i odmienne rozwiązania prawnoproceduralne w zależności od tego, na jakim obszarze obowiązują i jaki podmiot je ustanowił, narusza nie tylko powołane wyżej przepisy Konstytucji, ale także utrudnia wykonywanie przez uprawnionych ich praw wynikających z rozporządzenia nr 1083/2006. Wobec tego zmiana sposobu regulowania praw i obowiązków uczestników konkursów, wynikająca z niniejszego wyroku, spowoduje równocześnie przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją i bardziej efektywną realizację zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

4. Konkluzja i skutki orzeczenia.

4.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowane regulacje są niezgodne z art. 87 Konstytucji oraz zdecydował o odroczeniu utraty ich mocy obowiązującej o osiemnaście miesięcy. Realizacja niniejszego wyroku będzie bowiem wymagała systemowej interwencji ustawodawcy, polegającej na unormowaniu w aktach powszechnie obowiązującego prawa tych wszystkich dotychczasowych elementów systemów realizacji, które dotyczą bezpośrednio praw i obowiązków uczestników konkursów prowadzonych w ramach regionalnych programów operacyjnych. Wyraźnie przy tym trzeba podkreślić, że tylko w niektórych wypadkach bezwzględnie konieczne będzie zastosowanie formy ustawy (por. np. art. 31 ust. 3 i art. 78 Konstytucji). Nie można *a priori* wykluczyć dopuszczalności uregulowania niektórych elementów wdrażania polityki rozwoju także za pomocą innych aktów prawa powszechnie obowiązującego (np. rozporządzeń albo aktów prawa miejscowego).

Równocześnie Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd (prezentowany w toku postępowania przez Ministra Rozwoju Regionalnego), że regionalne programy operacyjne powinny być wdrażane za pomocą możliwie efektywnych i elastycznych instrumentów. Niniejszy wyrok nie powinien więc być rozumiany jako nakaz „usztynienia” regulacji 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 rozstrzygnięcia 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 kolejny okres 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).

Dodatkowo należy zauważyć, że wznowianie postępowań o udzielenie finansowania z programów operacyjnych w związku z niekonstytucyjnością badanych rozwiązań podlega pewnym ograniczeniom niezależnym od odroczenia skutków niniejszego orzeczenia. Wynikają one ze specyfiki kontrolowanej materii: nie ma bowiem ani prawnej, ani praktycznej możliwości „odwrócenia” zakończonych konkursów prowadzonych w ramach regionalnych programów operacyjnych, gdyż przyznane na ich mocy ściśle określone środki zostały już rozdysponowane i wypłacone beneficjentom, a częściowo także wydane. Otwieranie na nowo w takiej sytuacji „skonsumowanych” procedur konkursowych i ponowna ocena wszystkich wniosków o finansowanie prowadziłaby do naruszenia konstytucyjnych praw podmiotów, które uzyskały finansowanie z programów operacyjnych i w dobrej wierze z tego finansowania skorzystały. Tego typu rozwiązanie stanowiłoby drastyczne naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. art. 2 Konstytucji), którego nie można zaakceptować jako skutku ubocznego realizacji niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Respektowanie art. 87 Konstytucji w sferze polityki rozwoju nie może bowiem odbywać się kosztem pogwałcenia innych przepisów ustawy zasadniczej. Byłoby to tym bardziej niesprawiedliwe, że zazwyczaj wynik zakończonych konkursów byłby identyczny także wtedy, gdyby ich zasady (skierowane „na zewnątrz” – do uczestników konkursów) zostały uregulowane w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Dotyczy

to także strony postępowania przed sądem pytającym: gdyby sposób obliczania terminów uzupełniania braków formalnych projektów, uregulowany w systemie realizacji, został określony w ustawie lub rozporządzeniu, złożony przez nią projekt także uzyskałby ocenę negatywną i odmówiono by mu finansowania.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że w aktualnym stanie prawnym brak jest podstawy prawnej do adekwatnej reakcji organów administracji i sądów administracyjnych w wypadku wznowiania postępowań w związku orzeczeniem o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

W szczególności należy zauważyć, że art. 37 ustawy o polityce rozwoju 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.), co jest konsekwencją odmowy uznania informacji o wynikach konkursu i postępowaniu odwoławczym za decyzje administracyjne (por. art. 30g ustawy o polityce rozwoju), zamykając tym samym możliwość utrzymania skutków rozstrzygnięć zapadłych w sposób sprzeczny z prawem na zasadach przewidzianych w tym kodeksie (por. np. art. 151 § 2 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 uchyła 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.