

RCL DPiO 5604-5/12

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 12 GRUDNIA 2012 R., SYGN. AKT P 1/11

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 27 grudnia 2011 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 279, poz. 1644.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż:

- 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,
- 2) art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie, w jakim dopuszcza uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w toku postępowania o dofinansowanie z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa,
- 3) art. 30c ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki 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
– są niezgodne z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepisy art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w zakresie określonym w sentencji

wyroku, **tracą moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy** od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z dniem 28 czerwca 2013 r.

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

Rada Ministrów oraz samorządy prowadzą politykę rozwoju na podstawie strategii rozwoju, przy pomocy programów (operacyjnych i rozwoju), realizowanych wedle zasad i procedur określonych w systemie realizacji, o którym mowa w 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), zwanej dalej „ustawą o polityce rozwoju”. Zgodnie z definicją „system realizacji” stanowi zbiór zasad i procedur obowiązujących instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów, które obejmują zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji, a także środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy w trakcie naboru projektów wyłanianych w trybie konkursu.

Tryb konkursu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o polityce rozwoju, jest jedną z trzech metod wyboru projektów, czyli przedsięwzięć realizowanych w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą, dofinansowywanych ze środków Unii Europejskiej (art. 5 pkt 9). Wytyczne w zakresie ustalania zasad konkursu, w tym dotyczące kryteriów wyboru projektów, na poziomie ustawy o polityce rozwoju określa jedynie art. 29 ust. 4 i 4a. Przepisy te stanowią, iż 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 (ust. 4), z tym że zasada ta nie ma zastosowania, jeżeli konieczność zmiany wynika ze zobowiązań międzynarodowych lub przepisów innych ustaw (ust. 4a). Ponadto, wytyczne dotyczące programów operacyjnych w zakresie trybu dokonywania wyboru projektów może wydać minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju, uwzględniając jednak, że to do zadań instytucji zarządzającej należy przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów i przekazanie ich do zatwierdzenia Komitetowi Monitorującemu, następnie wybór projektów w oparciu o zaakceptowane kryteria, a także określenie systemu realizacji programu operacyjnego (art. 26).

Ustawa o polityce rozwoju reguluje także elementy procedury przeprowadzania konkursu, w ramach której można wskazać przepisy dotyczące etapów: przyjmowania wniosków o dofinansowanie projektów, wyboru projektów oraz procedury odwoławczej. Etap przyjmowania wniosków o dofinansowanie projektów, na poziomie ustawowym, obejmuje regulacje dotyczące

ogłoszenia konkursu przez instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą lub instytucję wdrażającą, na jej stronie internetowej oraz w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim lub regionalnym (art. 29 ust. 1-3), przy czym ogłoszenie na stronie internetowej powinno zawierać informacje dotyczące: 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, o ile kwota ta 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. Ogłoszenie to powinno zawierać również wzór wniosku i umowy o dofinansowanie projektu (art. 29 ust. 2).

Normy ustawowe, dotyczące etapu wyboru projektów, odnoszą się do:

- zasad udziału ekspertów w procesie wyboru projektów do dofinansowania (art. 31 również w zw. z art. 35 ust. 3 pkt 3),
- obowiązków informacyjnych organów przeprowadzających konkurs, w zakresie:
 - ogłaszania – na swojej stronie internetowej – zgodnie z systemem realizacji, listy projektów zakwalifikowanych do realizacji (art. 30a ust. 2),
 - pisemnego informowania każdego z wnioskodawców o wynikach oceny jego projektu (art. 30a ust. 3) – w przypadku oceny negatywnej informacja musi zawierać uzasadnienie wyników oceny projektu oraz pouczenie o możliwości wniesienia środka odwoławczego (terminu wniesienia, sposób wniesienia oraz instytucji właściwej - art. 30b ust. 1 zdanie drugie).

Z kolei, regulacje ustawowe dotyczące procedury odwoławczej ograniczają się do wskazania, iż wnioskodawca, po otrzymaniu informacji o negatywnej ocenie projektu, może wnieść środki odwoławcze przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego, w terminie, trybie i na warunkach określonych w tym systemie (art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze). Ustawa o polityce rozwoju, wyznaczając zarys postępowania odwoławczego w ramach systemu realizacji programu operacyjnego, stanowi, iż system musi uwzględniać co najmniej jeden środek odwoławczy przysługujący wnioskodawcy w trakcie ubiegania się o dofinansowanie (art. 30b ust. 2), przy rozpatrywaniu którego zachowane będą: wymóg bezstronności (30b ust. 3), oraz zasady dopuszczalności jego rozpatrzenia, wynikające z art. 30b ust. 5 ustawy o polityce rozwoju. O wynikach procedury odwoławczej wraz z pouczeniem o możliwości i zasadach wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, informuje pisemnie wnioskodawcę właściwa instytucja (art. 30b ust. 4). Jak stanowi art. 30c ust. 1 i 2 ustawy o polityce rozwoju, w przypadku negatywnego wyniku procedury odwoławczej, wnioskodawcy przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego (WSA), zgodnie z art. 3 § 3 ustawy z dnia

30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwanej dalej „p.p.s.a.”, w terminie 14 dni od otrzymania informacji o negatywnym wyniku. Tym samym, art. 30 ust. 1 wprowadził odstępstwo od zasady zaskarżalności rozstrzygnięcia w sprawie bez względu na jego wynik, określonej w przepisach p.p.s.a. Ponadto, odmiennie niż wynika to z p.p.s.a. (art. 57, 145-151), ustawa o polityce rozwoju: reguluje możliwe rozstrzygnięcia sądu po rozpatrzeniu skargi (art. 30 ust. 3), wyznacza termin na wydanie takiego rozstrzygnięcia (art. 30c ust. 4), wprowadza dodatkowe wymogi formalne wniesienia skargi – kompletna dokumentacja w sprawie, obejmująca m.in. wniosek o dofinansowanie wraz z informacją w przedmiocie oceny projektu (art. 30c ust. 2), a także nakazuje pozostawienie skargi bez rozpatrzenia, w przypadkach określonych w art. 30c ust. 5, bez możliwości uzupełnienia braków (formalnych) w tym zakresie, czy też przywrócenia terminu uchybionego nie z winy wnioskodawcy. Od rozstrzygnięcia WSA, wnioskodawcy lub właściwej instytucji pośredniczącej lub zarządzającej przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). W celu nadania skardze kasacyjnej biegu konieczne jest spełnienie łącznie trzech przesłanek: zachowanie 14-dniowego terminu do jej wniesienia, dostarczenie wraz z nią kompletnej dokumentacji sprawy wraz z uiszczonym należnym wpisem oraz złożenie jej bezpośrednio do NSA (art. 30d ust. 1 zdanie drugie). Błędne pouczenie lub brak pouczenia o środkach odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji, lub o prawie wniesienia skargi do WSA nie wpływa negatywnie na prawo wnioskodawcy do wniesienia skargi (art. 30d ust. 3). Ponadto, zgodnie z art. 30e ustawy o polityce rozwoju, do postępowania przed sądami administracyjnymi, z zakresie tam nieregulowanym, stosuje się przepis p.p.s.a, określone dla aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., z wyłączeniem regulacji wskazanych w art. 30e.

Jednocześnie zauważenia wymaga, iż jak stanowi art. 30g ustawy o polityce rozwoju, informacje otrzymywane przez wnioskodawcę dotyczące oceny jego wniosku, a także w trakcie trwania procedury odwoławczej, nie stanowią decyzji administracyjnej, natomiast art. 37 ustawy o polityce rozwoju przewiduje wyłączenie stosowania ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (K.p.a.), przy ubieganiu się i udzielaniu dofinansowania ze środków pochodzących z budżety państwa lub ze środków zagranicznych.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

System realizacji programu operacyjnego, o którym mowa w art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju, ujmowany szeroko, jako „zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów”, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, może mieścić w swoich ramach zarówno akty prawa powszechnie obowiązującego, jak i uchwały oraz decyzje, w drodze których przyjmowane są programy operacyjne i programy rozwoju – zgodnie

z art. 15 ustawy o polityce rozwoju, a także dokumenty programowe, wytyczne, regulaminy, czy nawet wyjaśnienia właściwej instytucji realizującej program. Ponadto, sama ustawa o polityce rozwoju nie reguluje bezpośrednio formy prawnej w jakiej system realizacji miałby być przyjęty. Jednak mając na uwadze fakt, iż art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o polityce rozwoju wymaga, aby podstawowe założenia systemu realizacji były określone w programach (operacyjnych i rozwoju), nie mogą one zawierać wytycznych dla aktów prawa powszechnie obowiązującego, z racji przepisanej programom formy prawnej. Natomiast, jak podkreśla Trybunał, podstawowe założenia systemu realizacji mogą determinować treść aktów nienależących do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, co uzasadnia przyjęcie poglądu, iż systemy realizacji przybierają zazwyczaj formę uchwały zarządu województwa. Potwierdza to sama praktyka, zgodnie z którą systemy realizacji regionalnych programów operacyjnych były przyjmowane w formie uchwał zarządów województw, obejmujących jeden dokument z licznym załącznikami, albo kilku równorzędnych, powiązanych ze sobą aktów.

Z uwagi na wskazane wyżej założenie dotyczące formy przybieranej przez systemy realizacji, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż taka „suma zasad i procedur” nie może być traktowana jako źródło prawa powszechnie obowiązującego, w rozumieniu art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zaznaczenia wymaga, iż katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest katalogiem zamkniętym, tak przedmiotowo – gdyż formy tego rodzaju aktów zostały w Konstytucji wymienione wyczerpująco, jak i podmiotowo – stanowiąc je bowiem mogą wyłącznie podmioty wskazane w Konstytucji. Ponadto, akty powszechnie obowiązujące, których normy mają być adresowane do każdego podmiotu, w tym osób fizycznych, organów władzy publicznej, organizacji publicznych i prywatnych, muszą być ustanowione w procedurze określonej w Konstytucji lub ustawie, a także powinny być należycie ogłoszone (art. 88 Konstytucji). W związku z powyższym, systemów realizacji nie można zaliczyć do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w tym do aktów prawa miejscowego, bowiem ustawa o polityce rozwoju nie przewiduje wydawania ich przez podmioty konstytucyjnie upoważnione do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego, w formach wskazanych dla tych aktów w Konstytucji, i nie są one ogłaszane w sposób powszechnie przyjęty dla ogłaszania aktów normatywnych (tak też wskazywano w wyroku NSA z 4 sierpnia 2010 r., sygn. akt II GSK 797/10).

Przyjęty w Konstytucji system źródeł prawa przewiduje, obok źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji), również źródła prawa wewnętrznego, do których odnosi się art. 93 Konstytucji. System ten nie jest systemem zamkniętym pod kątem podmiotowym, gdyż akty prawa wewnętrznego mogą wydawać nie tylko Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów, ale też inne organy upoważnione w ustawie, pod warunkiem, że kierują je do jednostek organizacyjnie im podległych. Konstytucja nie formułuje wyczerpująco także form aktów prawa

wewnętrznego, w których mogą być one wydawane (odwołuje się do uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów). Jednak, warunkiem jest, aby akty prawa wewnętrznego były wydawane na podstawie ustawy oraz wiązały wyłącznie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt. Powyższe oznacza, iż akty te nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, który podziela pogląd wyrażony w orzecznictwie sądów administracyjnych, systemom realizacji należy 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. (...) Niemniej jednak, dokumenty stanowiące system realizacji muszą być tworzone i wykładane w zgodzie z aktami prawa powszechnie obowiązującego, dotyczącymi bezpośrednio konkretnej sfery działalności publicznoprawnej, w szczególności z przepisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – wyznaczającej ramy tej polityki, jak również ze standardami konstytucyjnymi. (wyrok NSA z 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 817/11)”. Trybunał dodatkowo podkreślił, iż niewątpliwie systemy realizacji zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, których przestrzeganie jest warunkiem uzyskania dofinansowania w ramach programu operacyjnego – wyznaczają więc określonym podmiotom prawa i obowiązki.

Zasady i procedury, o których mowa w art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju, skierowane zostały do instytucji uczestniczących w realizacji strategii rozwoju oraz programów. Uczestnictwo w realizacji strategii rozwoju oraz programów to nie tylko ich przygotowanie i realizacja oraz samo wdrażanie projektów po uzyskaniu dofinansowania, ale też udział w konkursie na projekty. W związku z tym, w ocenie Trybunału, należy uznać, że systemy realizacji jako kierowane do organów państwa pełniących różne funkcje w programach operacyjnych, wyznaczają również relacje między wnioskodawcami projektów i różnymi organami administracji publicznej (wyrok NSA z: 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 817/11). Innymi słowy, systemy realizacji regulują sytuację prawną osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, ubiegających się o dofinansowanie ze środków unijnych (m.in. w myśl definicji beneficjenta, uregulowanej w art. 5 pkt 1 ustawy o polityce rozwoju, czyli wnioskodawcy który uzyskał dofinansowanie). Ponieważ, jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny, wskazanych wyżej podmiotów nie można uznać za jednostki organizacyjnie podległe organowi, który wydał system realizacji (co do zasady zarządowi województwa), absolutnie niedopuszczalne jest regulowanie ich sytuacji prawnej za pomocą systemu realizacji, nawet jeśli sami zainteresowani wyrażają na to zgodę.

Z uwagi na wskazany wyżej zakres podmiotowy systemów realizacji, akty te wyznaczając prawa i obowiązki podmiotów nimi objętych, bezpośrednio wpływają na realizację praw i wolności obywateli – tu w postaci uzyskania dofinansowania w ramach programu operacyjnego. W systemach realizacji regulowana jest bowiem znaczna część zasad istotnie wpływających na sytuację prawną uczestników konkursu (wnioskodawców), jak zasady dokonywania wyboru projektów, w tym: harmonogramy naboru wniosków (termin i sposób składania wniosków o dofinansowanie projektu – ustanawiając tym samym swego rodzaju wymogi formalne, a co za tym idzie skutki ich niezachowania), kryteria wyboru projektów, oraz środki odwoławcze na etapie przedśadowym – terminy i forma zaskarżenia, a także instytucje odpowiedzialne za rozpatrzenie odwołań. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, tak ukształtowany zakres podmiotowy i przedmiotowy systemów realizacji świadczy o tym, iż regulują one materię zarezerwowaną dla aktów prawa powszechnie obowiązującego. Widoczne jest to zwłaszcza, w przypadku regulowania w systemie realizacji procedury odwoławczej przysługującej wnioskodawcy projektu, w terminie, trybie i na warunkach tam określonych (art. 5 pkt 11 *in fine* oraz art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2), oraz uzależniania prawa do skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych uregulowanych w tym systemie (art. 30c ust. 1). Mają tu bowiem zastosowanie jednoznaczne przepisy Konstytucji (art. 78), nakazujące uregulowanie trybu zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji w drodze ustawy. Jak podkreśla Trybunał, decyzją, o której mowa w art. 78 Konstytucji, jest nie tylko decyzja administracyjna, w rozumieniu prawa administracyjnego. Dlatego też, powołany przepis Konstytucji odnosi się także do informacji o wyniku oceny projektu, mimo iż, zgodnie z art. 30g ustawy o polityce rozwoju, nie stanowi ona decyzji administracyjnej. Jednak, informację tą należy uznać za akt indywidualny i konkretny, który kształtuje sytuację prawną podmiotów prawa, niezależnie od formy i nazwy tego aktu stosowania prawa.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Konsekwencją orzeczenia niekonstytucyjności art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju jest utrata mocy obowiązującej przez przedmiotowe regulacje – w zakresie wskazanym w sentencji wyroku, i wyeliminowanie ich z obrotu prawnego. Jednak, mając na uwadze, że obecne zasady organizacji regionalnych programów operacyjnych mają w założeniu obowiązywać do końca aktualnego okresu programowania, tj. na lata 2007-2013, Trybunał Konstytucyjny postanowił o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej powyższych regulacji o 18 miesięcy. Powyższe oznacza, że niekonstytucyjne normy wynikające z art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju utracą moc obowiązującą z dniem 28 czerwca 2013 r.

W drodze wyjątku, Trybunał Konstytucyjny dopuścił utrzymanie dotychczasowych zasad w odniesieniu do wszystkich wdrażanych obecnie regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013, wskazując iż kompleksowe regulacje uwzględniające niniejszy wyrok powinny odnosić się uczestników konkursów w programach operacyjnych w kolejnych okresach programowania. Trybunał Konstytucyjny zauważa, iż mimo obalenia domniemania konstytucyjności, zakwestionowane przepisy powinny być stosowane w okresie odroczenia utarty mocy (chyba, że wcześniej zostaną uchylone bądź zmienione).

Ponadto, nienależnie od odroczenia utarty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych regulacji, z racji specyfiki tej materii, została ograniczona możliwość wznowienia postępowań o udzielenie finansowania z programów operacyjnych. Jak podkreśla Trybunał, specyfika ta nie pozwala na „odwrócenie” zakończonych konkursów prowadzonych w ramach regionalnych programów operacyjnych, gdyż środki przyznane na ich podstawie zostały już rozdysponowane i wypłacone beneficjentom, a częściowo także wydane. W tej sytuacji, otwieranie na nowo procedur konkursowych i ponowna ocena wszystkich wniosków o dofinansowanie prowadziłyby do naruszenia konstytucyjnych praw podmiotów, które uzyskały finansowanie z programów operacyjnych i w dobrej wierze z tego finansowania skorzystały, i podważałoby zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż wykonanie wyroku będzie wymagało kompleksowego unormowania w aktach powszechnie obowiązującego prawa wszystkich tych elementów systemów realizacji, które dotyczą bezpośrednio praw i obowiązków uczestników konkursów prowadzonych w ramach regionalnych programów operacyjnych. Jednocześnie zaznacza, że nie w każdym przypadku konieczne będzie zastosowanie formy ustawy, lecz część materii będzie mogła znaleźć się na poziomie rozporządzeń albo aktów prawa miejscowego. Jak wskazuje Trybunał, przedmiotowy wyrok nie zmierza do: „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.”.

Trybunał Konstytucyjny zauważył też, że w obecnym stanie prawnym, na poziomie ustawowym, brak jest przepisów regulujących kwestię wznowiania postępowań przed organami administracji publicznej oraz sądami administracyjnymi, w związku orzeczeniem o niekonstytucyjności regulacji wskazanych w sentencji orzeczenia. Ze względu na wyłączenie stosowania K.p.a. (art. 37), niemożliwe jest na jego podstawie wznowianie postępowań o udzielenie finansowania z programów operacyjnych przy jednoczesnym utrzymaniu skutków rozstrzygnięć

zapadłych w sposób spreczny z prawem na zasadach przewidzianych w art. 151 § 2 w zw. z art. 146 K.p.a. (stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa). Podobnie w przypadku wznowienia postępowania przed sądem administracyjnym, gdyż 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 tej ustawy, natomiast nie ma możliwości uchylenia jego wyników i powtórzenia całej procedury, mimo że postępowanie konkursowe zostało przeprowadzone na podstawie przepisów nieodpowiadających wymogom konstytucyjnym. Dlatego też, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, problem ten wymaga pilnej interwencji ustawodawcy.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

W związku z ww. wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, z systemu prawa wyeliminowane zostaną normy dopuszczające uregulowanie, poza systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego, praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów (regulowanych w ramach zasad i procedur obowiązujących instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju i programów – art. 5 pkt 11), zwłaszcza tych dotyczących procedury odwoławczej przysługującej wnioskodawcy w toku postępowania o dofinansowanie z programu operacyjnego (art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2), w tym w zakresie uzależniania prawa do skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych w aktach niebędących źródłem powszechnie obowiązującego prawa (art. 30c ust. 1).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreśla, że w przypadku wyroków zakresowych niekonstytucyjny przepis pozostaje w systemie prawa, jednak jego treść zostaje zmodyfikowana wyrokiem Trybunału. W tej sytuacji, jak mówi Trybunał, jest pożądane i celowe, aby w imię pewności i jasności prawa pozytywny ustawodawca dokonał odpowiedniej nowelizacji zakwestionowanego brzmienia przepisu.

W przypadku niniejszego wyroku, potrzeba podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia właściwego podziału materii dotyczącej realizacji strategii rozwoju oraz programów, między aktami prawa powszechnie obowiązującego (ustawą, rozporządzeniem, aktami prawa miejscowego) oraz aktami niemającymi tego waloru, została wyraźnie wskazana w sentencji wyroku – przez maksymalny termin odroczenia utraty mocy niekonstytucyjnych regulacji, oraz w treści samego uzasadnienia. Normy decydujące o prawach i obowiązkach wnioskodawcy w związku z ubieganiem się o dofinansowanie projektu, czyli istotnie kształtujące w tym zakresie jego sytuację prawną – w sposób od niego niezależny, stanowią niewątpliwie materię ustawową.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

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

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Mając na uwadze zakres niekonstytucyjności art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju podkreślenia wymaga, iż prawa i obowiązki wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych z programu operacyjnego regulowane są zarówno na etapie przyjmowania wniosków o dofinansowanie projektów, wyboru projektów oraz procedury odwoławczej. W związku z tym, w aktach należących do systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego należałoby uregulować następujące kwestie:

- 1) objęte harmonogramem, takie jak:
 - a) termin składania wniosków (mógłby być elastyczny, ujęty „w widełkach” z uwzględnieniem specyfiki projektu),
 - b) tryb składania wniosków, w tym problematykę uzupełniania braków formalnych – w celu ujednolicenia procedury;
- 2) kryteria wyboru projektów; ze względu na specyfikę danego projektu kryteria te mają charakter indywidualny, dlatego też mogłyby być ujęte w sposób ogólny (rodzajowo), przy wprowadzeniu katalogu otwartego, np. kryterium oddziaływania na środowisko, kryterium ekonomiczno-finansowe;
- 3) środki odwoławcze na etapie przedsądowym, w tym:
 - a) rozwiązania wymaga problem zaskarżenia negatywnej oceny projektu, ze względu na niejasność tego pojęcia (również stwierdzoną przez Trybunał Konstytucyjny, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. umieszczenie na liście rezerwowej projektów do dofinansowania) – zasadne wydaje się wprowadzenie możliwości zaskarżenia tego rozstrzygnięcia niezależnie od tego, czy będzie negatywne, czy pozytywne; zastrzeżenia budzi możliwość zaskarżenia rozstrzygnięcia dopiero po otrzymaniu pisemnej informacji o wynikach oceny, zawierającej m.in. pouczenie o dostępnych środkach odwoławczych,
 - b) termin wniesienia środka odwoławczego,
 - c) w sposób ogólny wymogi formalne skargi, i związane z nimi kwestie: uzupełniania braków formalnych skargi, oraz ewentualnie instytucji przywrócenia terminu na wniesienie skargi;
- 4) środki odwoławcze na etapie sądowym:
 - a) analogicznie jak wyżej, kwestia zaskarżalności negatywnego wyniku procedury odwoławczej,

- b) w sposób ogólny wymogi formalne skargi (rozwiązanie występującego w orzecznictwie sądów administracyjnych problemu tzw. „skargi niekompletnej”), i związane z tym kwestie uzupełniania braków formalnych skargi, oraz ewentualnie instytucji przywrócenia terminu na wniesienie skargi,
 - c) wpływ braku pouczenia lub błędnego pouczenia wnioskodawcy o prawie wniesienia skargi do WSA (niejasność relacji art. 30c ust. 5 i 30d ust. 3 w kontekście orzecznictwa i interpretacji samych instytucji zarządzających),
 - d) wnoszenie skargi kasacyjnej przez skarżącego bezpośrednio do NSA – w związku z wątpliwościami instytucji zarządzających;
- 5) nadzwyczajnych środków zaskarżenia, wyłączonych przez ustawę o polityce rozwoju, np. w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności regulacji z Konstytucją, co, na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji uprawnia do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania;
- 6) formy prawnej systemu realizacji (wskazanie podmiotów oraz sposobu, w jaki mają one normować sytuację prawną uczestników konkursów organizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych).

Jednocześnie, w związku z przedmiotowym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, właściwe wydaje się przeanalizowanie regulacji prawnych odnoszących się do zwrotu, przez beneficjenta, środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, uregulowanych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), jak i ukształtowanego na ich tle orzecznictwa sądów.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

W Ministerstwie Rozwoju regionalnego prowadzone są prace na wykonaniem niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, znajdujące się na etapie uzgodnień wewnętrznych.

D Y R E K T O R
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

Barbara Wysocka
Barbara Wysocka

