

111/9/A/2012

WYROK

z dnia 30 października 2012 r.

Sygn. akt SK 8/12

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący

Marek Kotlinowski – sprawozdawca

Piotr Tuleja

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu w trybie art. 59 ust. 2 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), na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 września 2012 r., skargi konstytucyjnej Danuty Gościniak o zbadanie zgodności:

art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.) w zakresie, w jakim nakazuje on sądowi administracyjnemu pozostawienie bez rozpatrzenia skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, bez możliwości uprzedniego wezwania do uzupełnienia braków w zakresie dokumentacji czyniącej skargę kompletną, z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

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

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 21 września 2011 r. Danuta Gościniak (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.; dalej: ustawa o polityce rozwoju) w zakresie, w jakim nakazuje on sądowi administracyjnemu pozostawienie bez rozpatrzenia skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, bez możliwości uprzedniego wezwania do uzupełnienia braków w zakresie

dokumentacji czyniącej skargę kompletną, z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarga została złożona w związku z następującym stanem faktycznym:

Skarżąca, w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013. Działanie 7.2. – Infrastruktura służąca edukacji*, złożyła 25 czerwca 2009 r. wniosek o dofinansowanie projektu pt. *Wyrównywanie szans edukacyjnych przez budowę przedszkola z otwartą strefą edukacyjną i rekreacyjną*. W piśmie z 28 kwietnia 2010 r., nr MJWPU.WOM-R.420-00061/09/7.2, Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych (dalej: MJWPU) poinformowała skarżącą, że jej wniosek uzyskał wynik 48 punktów z 95 punktów możliwych do zdobycia, co stanowi mniej niż wymagane minimum 60% punktów. Tym samym wniosek nie został umieszczony na liście rankingowej i skierowany do dofinansowania. Od tej oceny skarżąca złożyła 17 maja 2010 r. protest, który został uwzględniony przez MJWPU pismem z 14 czerwca 2010 r., nr MJWPU.WOD.420-00061/10. Następnie MJWPU poinformowała skarżącą, że złożony przez nią wniosek przeszedł pomyślnie etap oceny merytorycznej (pismo z 2 lipca 2010 r., nr MJWPU.WOM-R.420-00061/09/7.2). W kolejnym piśmie z 19 stycznia 2011 r., nr j.w., MJWPU poinformowała skarżącą, że w związku z realizacją zaleceń pokontrolnych, sformułowanych w wyniku kontroli systemu zarządzania i kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013, została dokonana weryfikacja ocen, w wyniku której projekt skarżącej uzyskał 49 z 95 punktów możliwych i tym samym nie może być umieszczony na liście rankingowej i przekazany do dofinansowania. Od tej informacji skarżącą złożyła 4 lutego 2011 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który postanowieniem z 16 marca 2011 r., sygn. akt V SA/Wa 264/11, pozostawił skargę bez rozpatrzenia. W uzasadnieniu WSA wskazał, że skarżąca nie dołączyła do skargi kopii Kart Oceny Merytorycznej, które MJWPU załączyła do informacji z 19 stycznia 2011 r. Brak ten uczynił skargę niekompletną, co znaczy, zgodnie z art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju, że jest ona pozostawiana bez rozpatrzenia. Na powyższe postanowienie skarżącą złożyła skargę kasacyjną, którą NSA w całości oddalił postanowieniem z 19 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 813/11. NSA podtrzymał stanowisko WSA w Warszawie dotyczące niekompletności skargi z uwagi na niedołączenie do niej kopii Kart Oceny Merytorycznej. Postanowienie NSA zostało doręczone skarżącej 22 czerwca 2011 r. i jest ostatecznym rozstrzygnięciem w jej sprawie.

Przedmiotem zaskarżenia jest art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju, zgodnie z którym wniesienie skargi niekompletnej powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia. Uzasadniając żądanie skargi konstytucyjnej, skarżącą wskazała, że dla rekonstrukcji pełnej treści zaskarżonego uregulowania należy uwzględnić treść art. 30c ust. 1 i 2 oraz art. 30b ust. 2 ustawy o polityce rozwoju. Stosownie do powołanych regulacji, wnioskodawca, po otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jednym z wymogów skargi jest dołączenie do niej kompletnej dokumentacji w sprawie, obejmującej wniosek o dofinansowanie wraz z informacją w przedmiocie projektu, kopie wniesionych środków odwoławczych oraz informacji o wynikach procedury odwoławczej. Skarga niekompletna jest pozostawiana bez rozpatrzenia, zgodnie z zaskarżonym art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju.

W ocenie skarżącej, powyższa regulacja narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji, formułujący fundamentalne prawo jednostki do sądu i prawo do ochrony prawnej rozumiane jako zapewnienie jednostce możliwości realnej i skutecznej ochrony prawnej – nie tylko formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że niekonstytucyjne są wszelkie uregulowania, które uniemożliwiają

albo nadmiernie utrudniają tę ochronę. W tym kontekście skarżąca zwróciła uwagę, że ustawa o polityce rozwoju wprowadza szczególny tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego, będący wyjątkiem od ogólnych zasad przewidzianych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.). W ramach tej procedury ustawodawca przerzucił na obywatela obowiązki związane z udostępnieniem sądowi dokumentacji, którą przechowuje organ administracji publicznej, czyli MJWPU. W postępowaniu ogólnym uregulowanym w p.p.s.a. to na organie, za pośrednictwem którego wnosi się skargę, ciąży obowiązek przekazania sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę. Skarżąca podkreśliła, że w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, braku dokumentacji, o której mowa w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju, nie można utożsamiać z brakami formalnymi skargi, podlegającymi uzupełnieniu na wezwanie sądu. Zdaniem skarżącej, kwestie dokumentacji należy jednak zakwalifikować do szeroko rozumianych warunków formalnych postępowania, których spełnienie dopiero otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy i wyrokowania. W świetle p.p.s.a. uchybienia w zakresie warunków formalnych powodują co do zasady podjęcie przez sąd czynności zmierzających do usunięcia uchybień w tym zakresie. Na gruncie zaskarżonego przepisu ustawy o polityce rozwoju wiążą się zaś automatycznie z pozbawieniem strony skarżącej możliwości uzyskania merytorycznej kontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia – sąd administracyjny wydaje bowiem postanowienie o pozostawieniu skargi bez rozpatrzenia bez jakiegokolwiek możliwości usunięcia braków w zakresie niekompletnej dokumentacji. W ocenie skarżącej, jest to regulacja zbyt rygorystyczna, powodująca, że strona niezadowolona z rozstrzygnięcia organu administracji – inaczej niż strony postępowań na gruncie p.p.s.a. – nie dysponuje ze względów ściśle formalnych możliwością przedstawienia sądowi własnej argumentacji i merytorycznego rozpoznania przezeń sprawy.

Skarżąca zwróciła ponadto uwagę, że wątpliwości interpretacyjne budzi pojęcie „kompletności” skargi, zwłaszcza dla osoby działającej bez profesjonalnego pełnomocnika. Literalne brzmienie art. 30c ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o polityce rozwoju, wymieniającego dokumenty, które należy załączyć do skargi, aby została uznana za kompletną, pozwala przyjąć, że wskazane w nim dokumenty tworzą katalog zamknięty. Analiza ustawy o polityce rozwoju i orzecznictwa sądowego wskazują, że lista ta nie jest zamknięta, bo na przykład, w sprawie skarżącej o niekompletności skargi do WSA przesądziło niezłączenie Kart Oceny Merytorycznej, niewymienionych w żadnym przepisie ustawy o polityce rozwoju. Problemem jest zatem, zwłaszcza dla osób niekorzystających z profesjonalnej pomocy prawnej, brak jednoznacznego określenia katalogu dokumentów, które należy dołączyć do skargi, aby została uznana za kompletną.

Skarżąca podsumowała, że rozwiązanie przyjęte w art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju charakteryzuje się bezwzględny, nadmiernym i nieznajdującym konstytucyjnego uzasadnienia formalizmem, przy i tak bardzo formalistycznej procedurze przewidzianej w tej ustawie. Rygoryzm ten nie znajduje uzasadnienia w dążeniu do racjonalizacji sposobu rozpatrywania skarg w tych sprawach, a przyspieszenie postępowania nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów.

2. W piśmie z 14 czerwca 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu Marszałek Sejmu wskazał, że skarga, o której mowa w art. 30c ustawy o polityce rozwoju, stanowi środek prawny inicjujący postępowanie sądownoadministracyjne po zakończeniu procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego. Na ustawodawcy ciąży obowiązek ukształtowania zasad

wnoszenia tej skargi w taki sposób, aby zagwarantować konstytucyjne prawa strony do rozpatrzenia jej sprawy przez sąd administracyjny. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, nie jest dopuszczalne naruszenie tego prawa także w sposób pośredni, przez ustanowienie takich formalnych warunków wniesienia środka odwoławczego, które skorzystanie z niego czyniłyby nadmiernie utrudnionym. Z orzecznictwa Trybunału wynika także, że za sprzeczną z zasadą sprawiedliwości proceduralnej należy uznać regulację przewidującą odrzucenie przez sąd środka zaskarżenia bez wzywania strony do usunięcia braków formalnych. Nakaz pozostawienia bez rozpatrzenia niekompletnej skargi przewidziany w zaskarżonym art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju stanowi właśnie taką regulację. Marszałek Sejmu podzielił opinię skarżącej, że z prawnokonstytucyjnego punktu widzenia kwestie związane z kompletnością dokumentacji należy zakwalifikować do szeroko rozumianych warunków formalnych postępowania, od których spełnienia uzależnione jest merytoryczne rozpatrzenie sprawy przez sąd administracyjny. Przyjmowany w orzecznictwie sądów administracyjnych podział na braki formalne skargi *sensu stricto*, których usunięcie jest możliwe w trybie art. 48 § 2 lub art. 49 p.p.s.a. w związku z art. 30e ustawy o polityce rozwoju, oraz uchybienia w zakresie kompletności dokumentacji dołączonej do skargi, które skutkują pozostawieniem jej bez rozpatrzenia na podstawie art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju, nie może, zdaniem Marszałka Sejmu, przesądzać o zgodności zaskarżonej regulacji z konstytucyjnym prawem do sądu oraz wyłączać możliwość jej kontroli w zakresie zgodności z wynikającą z tego prawa zasadą sprawiedliwości proceduralnej.

W ocenie Marszałka Sejmu, ograniczenie prawa do sądu przewidziane w zaskarżonej regulacji ma charakter nadmierny, tzn. nie spełnia testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zarzut nieproporcjonalności należy odnieść do skutku prawnego wniesienia skargi bez kompletnej dokumentacji, którym jest pozostawienie jej bez rozpatrzenia, a więc odrzucenie bez możliwości usunięcia przez stronę uchybień w tym zakresie. Powołując się na wyrok Trybunału z 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101), Marszałek Sejmu argumentował, że o ile wprowadzenie wymogu dostarczenia sądowi przez samą stronę skarżącą kompletnej dokumentacji sprawy można uznać za rozwiązanie dopuszczalne z konstytucyjnego punktu widzenia, jako uzasadnione potrzebą przyspieszenia postępowania, o tyle skorelowanie tego wymogu z sankcją w postaci pozostawienia skargi bez merytorycznego rozpatrzenia, bez możliwości uprzedniego wezwania strony przez sąd do uzupełnienia dostarczonej dokumentacji, Marszałek Sejmu ocenił jako rozwiązanie nieproporcjonalnie ograniczające konstytucyjne prawo do sądu. Uzasadnieniem tak restrykcyjnego skutku wniesienia skargi nie może być wzgląd na przyspieszenie postępowania.

Marszałek Sejmu zwrócił także uwagę na formułowane w orzecznictwie NSA wymogi w zakresie kompletności skargi, o której mowa w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju. NSA stoi bowiem na stanowisku, że wymienione w tym przepisie dokumenty nie stanowią katalogu zamkniętego. Stwarza to ryzyko, że strona niekorzystająca z pomocy profesjonalnego pełnomocnika i opierająca się na literalnym brzmieniu art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju może pominąć niewymieniony w tym przepisie dokument, a jego brak będzie skutkował pozostawieniem skargi – jako niekompletnej – bez rozpatrzenia, bez uprzedniego wezwania strony do jej uzupełnienia. W ocenie Marszałka Sejmu, zarówno więc „przerzucenie” na stronę skarżącą obowiązku dostarczenia sądowi dokumentacji sprawy, jak i otwarty, nasuwający wątpliwości interpretacyjne charakter katalogu określonych w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju dokumentów podlegających dołączeniu do skargi, ustawodawca powinien zrekompensować dopuszczeniem możliwości usunięcia braku w zakresie kompletności skargi w wyniku wezwania przez sąd.

3. W piśmie z 5 lipca 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju w zakresie, w jakim przewiduje pozostawienie bez rozpatrzenia – bez wezwania wnoszącego skargę do uzupełnienia braków w dokumentacji – niekompletnej skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prokurator wskazał, że wprowadzone w art. 30c ustawy o polityce rozwoju regulacje dotyczące skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego wyłączają stosowanie w tym zakresie przepisów p.p.s.a. Dotyczy to m.in. wniesienia skargi niekompletnej, czego skutkiem procesowym jest pozostawienie jej bez rozpatrzenia, zgodnie z art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że pojęcie „skarga kompletna” zostało zdefiniowane w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju i odnosi się do dokumentacji, która została przez ustawodawcę szczegółowo określona w tym przepisie. Skarga niekompletna oznacza zatem braki w dokumentacji. Pojęcie to nie odnosi się do „warunków formalnych pisma”, którym posługuje się p.p.s.a., a które w ogóle nie występuje w ustawie o polityce rozwoju. W związku z tym braki w zakresie kompletności dokumentacji nie obejmują tym samym braków w zakresie wymogów formalnych skargi w rozumieniu art. 46, art. 47 § 1 i art. 57 § 1 p.p.s.a. Te przepisy znajdują zastosowanie do skargi, o której mowa w art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju, na podstawie art. 30e tej ustawy, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym w ustawie o polityce rozwoju do postępowania przed sądami administracyjnymi stosuje się odpowiednio przepisy p.p.s.a., określone dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, z wyłączeniem art. 52-55, art. 61 § 3-6, art. 115-122, art. 146, art. 150 i art. 152 p.p.s.a. A zatem skoro w ustawie o polityce rozwoju nie ma odrębnej regulacji dotyczącej warunków formalnych skargi i stosowanie tych przepisów nie zostało wprost wyłączone, to do skargi na negatywną informację o wyniku procedury odwoławczej stosuje się przepisy p.p.s.a. dotyczące pisma procesowego. Skarga ta, aby mogła zostać rozpoznana merytorycznie, musi być zatem kompletna oraz nie zawierać braków formalnych jako pisma procesowe. Prokurator zwrócił jednak uwagę na różnice w skutkach procesowych złożenia skargi niekompletnej oraz skargi zawierającej braki formalne. W tym ostatnim wypadku przewodniczący wzywa stronę skarżącą do uzupełnienia tych braków w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia skargi bez rozpoznania. Jeśli zaś skarga jest niekompletna, to sąd pozostawia ją bez rozpoznania i, z uwagi na wyczerpujące uregulowanie tej kwestii w ustawie o polityce rozwoju, nie ma możliwości zastosowania art. 49 p.p.s.a. w celu uzupełnienia tego rodzaju braków. Powyższa interpretacja wynika z jednolitego i powszechnego orzecznictwa sądów administracyjnych.

Prokurator podkreślił, że wymóg zamieszczenia w skardze kompletnej dokumentacji ma przede wszystkim umożliwić sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpatrzenie skargi w terminie 30 dni ustanowionym w art. 30c ust. 4 ustawy o polityce rozwoju. Zwrócił ponadto uwagę, że wymóg ten należy uznać za możliwy do spełnienia, w związku z czym nie można go uznać za przejaw nadmiernego formalizmu, stanowiącego konstytucyjnie niedopuszczalne ograniczenie dostępu do sądu. Istota problemu konstytucyjnego w rozpatrywanej sprawie dotyczy, zdaniem Prokuratora, oceny rygorystyki zakwestionowanej regulacji, którego wyrazem jest pozostawienie bez rozpatrzenia skargi niekompletnej bez wezwania do jej uzupełnienia. Jak argumentuje Prokurator, formalizm procedury przewidziany w ustawie o polityce rozwoju ma służyć zapewnieniu szybkości i sprawności postępowania, co ma skutkować sprawnym

rozdziałem środków finansowych przeznaczonych na dofinansowanie projektów. Pozostawienie bez rozpatrzenia skargi niekompletnej bez wezwania do jej uzupełnienia niewątpliwie przyczynia się do usprawnienia postępowania, jednak, zdaniem Prokuratora, nie usprawiedliwia to nadmiernego rygoryzmu kwestionowanej regulacji. Jej skutkiem jest bowiem wyłączenie możliwości merytorycznego rozpoznania przez sąd skargi, a tym samym eliminacja możliwości sprawowania przez sąd administracyjny kontroli zgodności z prawem informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej, co było intencją ustawodawcy przy wprowadzaniu do ustawy o polityce rozwoju przepisów umożliwiających wniesienie skargi do sądu. Przyspieszenie procedury powinno służyć skarżącemu, który z oczywistych względów jest zainteresowany jak najszybszym rozpatrzeniem skargi, nie zaś stanowić czynnik zwiększający wydajność oraz poprawiający wyniki statystyczne organów stosujących prawo. Prokurator zwrócił przy tym uwagę, że w razie stwierdzenia w skardze braków formalnych sąd i tak ma obowiązek wezwać skarżącego do ich usunięcia, a to może spowodować wydłużenie postępowania. Ponadto rezygnacja z wezwania do uzupełnienia niekompletnej skargi przez dołączenie brakujących dokumentów nie znaczy, że automatycznie sprzyja to szybkości postępowania, która może być osiągnięta za pomocą innych mechanizmów, bez pozbawiania strony prawa do merytorycznego rozpoznania jej sprawy przez sąd. Konkludując, Prokurator stwierdził, że zachowując zasadę, iż niekompletność skargi skutkuje pozostawieniem jej bez rozpatrzenia, należałoby to zrekompensować możliwością uzupełnienia niekompletnej dokumentacji przez wnoszącego skargę w wyniku wezwania przez sąd w ściśle określonym ustawowo terminie. Obowiązująca regulacja stanowi nadmierne (nieproporcjonalne) nagromadzenie środków dyscyplinujących wnoszącego skargę.

4. Pismem z 16 kwietnia 2012 r. do postępowania w sprawie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik). Stanowisko zajął w piśmie 17 lipca 2012 r. Rzecznik wniósł o stwierdzenie niezgodności regulacji zakwestionowanej w skardze z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik zdecydował się na rozszerzenie wzorca kontroli konstytucyjnej o art. 2 Konstytucji, argumentując, że dostrzegł problemy konstytucyjne, które w skardze nie zostały wystarczająco wyraźnie wskazane, i właściwe sformułowanie zarzutów wymagało rozszerzenia granic skargi.

Rzecznik szczegółowo przedstawił sposób interpretacji przez sądy administracyjne pojęcia dokumentacji kompletnej, którą posługuje się art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju. Zwrócił uwagę na odmienną stanowisk, której konsekwencją jest niepewność prawna, gdyż przepisy nie zawierają żadnej wskazówki, jakie dokumenty są wystarczające do uznania dokumentacji za kompletną. Tym samym obowiązek stwierdzenia, które dokumenty są niezbędne sądowi administracyjnemu do rozpatrzenia sprawy, został nałożony na skarżącego. W ocenie Rzecznika, niedookreśloność pojęcia „niekompletna skarga” w art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju powoduje jego niezgodność z zasadą przyzwoitej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Powołując się na orzecznictwo Trybunału, Rzecznik argumentował, że zakwestionowana regulacja nie przechodzi tzw. testu określoności prawa, na który składają się kryteria precyzyjności, jasności i legislacyjnej poprawności. Art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju nie spełnia kryteriów precyzyjności i jasności. Nie pozwala bowiem na zdekodowanie z jego treści jednoznacznej normy prawnej oraz budzi wątpliwości co do obowiązku nałożonego na obywateli. W ustawie o polityce rozwoju nie zostało zdefiniowane pojęcie skargi niekompletnej. Art. 30c ust. 2 tej ustawy określa wprawdzie, jakie dokumenty powinny zostać załączone do skargi, aby była ona kompletna, i z tego względu nasuwa się wniosek, że niezłączenie tych dokumentów czyni skargę niekompletną. Jednak z orzecznictwa

sądów administracyjnych wynika, że taki wniosek jest błędny, gdyż część z nich uważa, że katalog dokumentów wymienionych w powołanym przepisie nie jest zamknięty. Tym samym art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju pozwala na dowolną interpretację jego treści i to od uznania sądu zależy, czy załączona dokumentacja zostanie uznana za kompletną.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzecznik wskazał, że ograniczenie prawa do sądu zawarte w ustawie o polityce rozwoju miało na celu zapewnienie szybkości i sprawności postępowania dotyczącego rozdziału środków finansowych z funduszy Unii Europejskiej, a co za tym idzie dążenia do pełnego ich wykorzystania przez Polskę. Zdaniem Rzecznika, zakwestionowana regulacja w sposób oczywisty i nieproporcjonalny przewyższa cel, któremu miała służyć. W rezultacie bowiem prowadzi do pozbawienia strony prawa dostępu do sądu. W ocenie Rzecznika, w rozpatrywanej sprawie naruszenie prawa do sądu polega na takim ukształtowaniu wymagań proceduralnych, które czynią uruchomienie postępowania nadmiernie utrudnionym. Nadmierny rygoryzm przejawia się też w tym, że ustawa nie określa, jakie dokumenty muszą zostać załączone do skargi, aby została ona uznana za kompletną. Rzecznik zwrócił uwagę, że cel ustawodawcy w postaci przyspieszenia postępowania będzie osiągnięty w wypadku uchylecia zakwestionowanej regulacji i stosowania w tym zakresie ogólnych przepisów p.p.s.a. Przewidziany w art. 49 p.p.s.a. siedmiodniowy termin uzupełnienia braków formalnych jest bowiem krótki.

5. Odpowiadając na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 27 marca 2012 r., opinię w sprawie w piśmie z 30 kwietnia 2012 r. przedstawił Minister Rozwoju Regionalnego (dalej: Minister).

Minister, powołując się na orzecznictwo Trybunału, przyznał, że przyjęty przez ustawodawcę kształt procedury kontroli dopuszczalności danego środka procesowego może naruszać zasadę sprawiedliwości proceduralnej, jeśli nieproporcjonalnie ogranicza możliwość jego skutecznego wniesienia. W szczególności chodzi o wypadki, gdy procedura nieprzewidująca wezwania jednej ze stron do usunięcia braków narusza zasadę równości stron postępowania, gdy odrzucenie środka procesowego bez wezwania do usunięcia jego braków stanowi przejaw nadmiernego formalizmu, gdyż braki te nie mają znaczenia dla rozpoznania sprawy, a także gdy przyjęte kryteria kontroli dopuszczalności danego środka są niejasne lub nadmiernie skomplikowane, co utrudnia jego prawidłowe wniesienie nawet przy dochowaniu należytej staranności. W ocenie Ministra, żadna z powołanych sytuacji nie ma miejsca, jeśli chodzi o art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju. Przepis ten nie narusza zasady równości stron postępowania, bo nie uzależnia konsekwencji wniesienia skargi niekompletnej od tego, czy wnioskodawca działał sam, czy przez profesjonalnego pełnomocnika. Ponadto możliwość zapoznania się sądu z kompletną dokumentacją w sprawie jest kwestią zasadniczą dla rozstrzygnięcia, czy doszło do naruszenia prawa – tym samym wymóg dołączenia do skargi kompletnej dokumentacji nie jest przejawem nadmiernego formalizmu.

Zdaniem Ministra, w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych wątpliwości nie budzi także kwestia interpretacji pojęcia „kompletności” skargi. Jeśli chodzi o argument skarżącej, że Karty Oceny Merytorycznej nie są wymienione w żadnym przepisie ustawy o polityce rozwoju, Minister zwrócił uwagę, że Karty te zostały załączone do przekazanej skarżącej informacji o wynikach procedury odwoławczej, należy zatem uznać, że stanowiły element tej informacji, jak i uzasadnienia przeprowadzonej oceny. Niedołączenie ich do skargi stanowiło, w ocenie Ministra, przejaw braku należytej staranności skarżącej. Nie można też podzielić argumentu skarżącej o przerzuceniu na obywateli obowiązków związanych z udostępnianiem sądowi dokumentacji, którą

przechowuje organ administracji publicznej – wszystkie dokumenty, które muszą być załączone do skargi, albo są doręczane stronie, albo sama je składa, tak więc musi nimi dysponować. Pogląd o nadmiernym rygoryzmie art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju jest więc niezasadny, w związku z czym zaskarżony przepis nie narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji.

II

Art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) stanowi, że „Trybunał może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym skargę konstytucyjną, jeżeli z przedstawionych na piśmie stanowisk uczestników postępowania bezspornie wynika, że akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, jest niezgodny z Konstytucją”.

Z pisemnych stanowisk Sejmu i Prokuratora Generalnego, a także Rzecznika Praw Obywatelskich, który zgłosił udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej, wynika, że podzielili oni stanowisko skarżącej o niekonstytucyjności art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.). W tym świetle, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, niekonstytucyjność poddanego kontroli przepisu jest bezsporna. Nie ma wpływu na tę ocenę opinia Ministra Rozwoju Regionalnego, który nie podzielił argumentacji skarżącej, gdyż Minister nie jest uczestnikiem postępowania przed Trybunałem w rozumieniu art. 27 ustawy o TK, a przedstawiona przez niego opinia ma jedynie charakter pomocniczy do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznał przeprowadzenie rozprawy za zbędne.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi formalnoprawne.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej Trybunał poczynił kilka ustaleń o charakterze formalnoprawnym, warunkujących dopuszczalność i zakres orzekania w rozpatrywanej sprawie.

1.1. Wymogi formalne skargi konstytucyjnej.

W skardze konstytucyjnej zaskarżony został art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.; dalej: ustawa o polityce rozwoju) w zakresie, w jakim nakazuje sądowi administracyjnemu pozostawienie bez rozpatrzenia skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego (dalej: skarga na informację), bez możliwości uprzedniego wezwania do uzupełnienia braków w zakresie dokumentacji czyniącej skargę kompletną w rozumieniu przepisów ustawy o polityce rozwoju. Skarżąca zarzuca tej regulacji naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony wolności i praw podmiotowych, inicjującym tzw. konkretną kontrolę konstytucyjności. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przedmiotem skargi może być wyłącznie norma prawna, która stanowiła

podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia, naruszającego prawa lub wolności skarżącego. Zaskarżony art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju stanowi, że wniesienie skargi niekompletnej powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia. W sprawie skarżącej podstawą postanowienia z 19 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 813/11, w którym NSA oddalił jej skargę kasacyjną, był wprawdzie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.), jednak to właśnie art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju zdeterminował w sensie normatywnym treść tego postanowienia w aspekcie, w którym skarżąca upatruje naruszenia przysługującego jej prawa do sądu. W uzasadnieniu postanowienia NSA wskazał bowiem, że sąd pierwszej instancji prawidłowo zastosował art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju, pozostawiając bez rozpoznania skargę ze względu na jej niekompletność. W rozpatrywanej sprawie wymóg, że przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie przepis, który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej, został zatem spełniony.

Kolejny problem formalny związany jest z tym, że z literalnego brzmienia art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju nie wynika wprost wyłączenie możliwości wezwania przez sąd składającego skargę do jej uzupełnienia. Norma wynikająca z tego przepisu stanowi jedynie, że wniesienie skargi niekompletnej powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia. Skutek w postaci niewezwania skarżącej do uzupełnienia skargi wynika z treści wydanego w jej sprawie postanowienia WSA w Warszawie z 16 marca 2011 r. Problem podniesiony w skardze dotyczy zatem sfery stosowania prawa, która, co do zasady, nie podlega kontroli i ocenie Trybunału. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której treść przepisu została ukształtowana wskutek jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej. W ocenie Trybunału, w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia właśnie z taką sytuacją. WSA w Warszawie, dokonując interpretacji zakwestionowanego przepisu, powołał się na „bogate orzecznictwo w tym przedmiocie” NSA, z którego jednoznacznie wynika, że braki w zakresie kompletności dokumentacji załączanej do skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej mają charakter nieusuwalny i nie podlegają usunięciu (uzupełnieniu) na wezwanie sądu, w związku z czym wniesienie skargi niekompletnej powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia na podstawie art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju. Stanowisko to zostało podtrzymane w postanowieniu NSA z 19 maja 2011 r., oddalającym skargę kasacyjną skarżącej. Trybunał uznał, że takie rozumienie zakwestionowanego przepisu zostało powszechnie przyjęte w praktyce sądowej, w związku z czym podlega kognicji Trybunału.

1.2. Rozszerzenie zakresu skargi przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

W rozpatrywanej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) rozszerzył wzorzec kontroli konstytucyjnej o art. 2 Konstytucji, formułując zarzut, że art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju z powodu niedookreśloności pojęcia „niekompletna skarga” narusza wynikającą z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji, na którą składa się zasada określoności przepisów prawa, czyli wymóg formułowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, należy zwrócić uwagę, że, zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać o konstytucyjności przepisów niewskazanych jako przedmiot zaskarżenia w piśmie inicjującym postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjnej. W tym kontekście należy podkreślić, że w rozpatrywanej sprawie Rzecznik nie zdecydował się na uczynienie użytku z własnego uprawnienia do zaskarżenia uregulowania zawartego w art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju, lecz przyłączył się do wniesionej skargi konstytucyjnej na

podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o TK.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, jak słusznie zauważył Rzecznik w piśmie z 17 lipca 2012 r., prezentowane są dwa stanowiska odnośnie do dopuszczalności rozszerzenia przez Rzecznika, który bierze udział w postępowaniu przez Trybunałem w trybie art. 51 ust. 2 ustawy o TK, zakresu skargi konstytucyjnej. Ich analiza wskazuje, że co do zasady, Trybunał uznaje za dopuszczalne doprecyzowanie przez Rzecznika wzorców kontroli powołanych w skardze konstytucyjnej, do której się przyłącza. Natomiast niedopuszczalne jest wnoszenie w tym trybie przez Rzecznika o ocenę zaskarżonej regulacji z punktu widzenia zupełnie innych wzorców kontroli (por. wyroki z: 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165, 20 listopada 2001 r., sygn. SK 19/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 253, 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53, 26 czerwca 2008 r., sygn. SK 20/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 86). W postępowaniu przed Trybunałem toczącym się w sprawie konstytucyjności przepisu zaskarżonego skargą konstytucyjną, zgodnie z art. 27 pkt 8 ustawy o TK, Rzecznik jest bowiem uczestnikiem postępowania takim samym, jak pozostałe podmioty wymienione w tym przepisie, wyposażonym w analogiczny do tych podmiotów zakres uprawnień.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w rozpatrywanej sprawie uzupełnienie przez Rzecznika wskazanego przez skarżącą wzorca kontroli o art. 2 Konstytucji nie stanowi zatem doprecyzowania podstawy kontroli w sprawie, ale jej niedopuszczalne rozszerzenie.

1.3. Wyrok Trybunału w sprawie o sygn. P 1/11.

W wyroku z 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 115) Trybunał uznał, że 1) art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju – 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 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 oraz 3) art. 30c ust. 1 tej ustawy 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. Trybunał orzekł, że zakwestionowane przepisy utracą moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. Uzasadniając odroczenie utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowane przepisy, Trybunał wskazał, że dotychczasowe zasady korzystania z procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programów operacyjnych zostały w praktyce utrzymane w odniesieniu do wszystkich wdrażanych regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013. W aktualnym stanie prawnym brak jest zatem podstaw do adekwatnej reakcji sądów administracyjnych w wypadku wznawiania postępowań w związku ze stwierdzoną niekonstytucyjnością przepisów ustawy o polityce rozwoju.

Z uwagi na odroczenie utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjne regulacje, wyrok ten nie ma wpływu na rozstrzygnięcie zapadłe w sprawie, w związku z którą została wniesiona rozpatrywana skarga konstytucyjna.

2. Skarga do sądu administracyjnego w świetle ustawy o polityce rozwoju.

2.1. Uwagi ogólne.

Przed omówieniem przepisów bezpośrednio dotyczących problemu podniesionego w skardze konstytucyjnej celowe jest przedstawienie ich kontekstu normatywnego. Z uwagi na to, że szczegółowa analiza regulacji dotyczących programów

operacyjnych oraz konkursów organizowanych w celu ich realizacji zawarta jest w powołanym wyżej wyroku Trybunału o sygn. P 1/11, aktualnie Trybunał ograniczył się jedynie do wskazania najważniejszych kwestii, mających związek z rozpatrywaną sprawą.

Polityka rozwoju, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ustawy o polityce rozwoju, to zespół wzajemnie powiązanych zadań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Ustawa o polityce rozwoju określa zasady prowadzenia tej polityki, podmioty ją prowadzące oraz tryb współpracy między nimi. Politykę rozwoju prowadzą Rada Ministrów, samorządy województwa, powiatowy i gminny na podstawie strategii rozwoju za pomocą programów (operacyjnych i rozwoju) i z wykorzystaniem środków publicznych. W ramach programów operacyjnych organizowane są konkursy, stanowiące jedną z trzech metod wyboru projektów dofinansowywanych ze środków unijnych (zob. art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o polityce rozwoju). Projekt, zgodnie z definicją zawartą w art. 5 pkt 9 ustawy o polityce rozwoju, to przedsięwzięcie realizowane na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie zawieranej między beneficjentem (osobą fizyczną, prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej realizującą projekt – zob. art. 5 pkt 1 ustawy o polityce rozwoju) a instytucją zarządzającą, pośredniczącą lub wdrażającą (podmioty odpowiedzialne za przygotowanie i realizację programu operacyjnego – zob. art. 5 pkt 2-4 ustawy o polityce rozwoju).

Podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa zawarta z beneficjentem. Umowa jest zawierana zgodnie z systemem realizacji programu operacyjnego w odniesieniu do projektu, który pozytywnie przeszedł wszystkie etapy jego oceny i został zakwalifikowany do dofinansowania oraz którego dofinansowanie jest możliwe w ramach dostępnej alokacji na realizację poszczególnych działań i priorytetów w ramach programu operacyjnego. Właściwa instytucja odpowiedzialna za przygotowanie i realizację programu operacyjnego pisemnie informuje wnioskodawcę o wynikach oceny jego projektu (zob. art. 30a ustawy o polityce rozwoju).

W sprawie, w związku z którą wniesiono skargę konstytucyjną, skarżąca opracowała projekt *Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez budowę przedszkola z otwartą strefą edukacyjną i rekreacyjną* na konkurs zorganizowany w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013. Priorytet VII – Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego dla Działania 7.2 – Infrastruktura służąca edukacji* i złożyła wniosek o jego dofinansowanie do Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych. Jej projekt nie przeszedł pomyślnie etapu oceny merytorycznej i nie został skierowany do dofinansowania.

2.2. Procedura odwoławcza od negatywnej oceny projektu.

Zasadnicza reforma procedury odwoławczej w zakresie projektów konkursowych, przede wszystkim dająca możliwość wnoszenia skarg do sądu administracyjnego w tej kwestii, weszła w życie 20 grudnia 2008 r. i jest efektem uchwalenia ustawy 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). W poprzednim stanie prawnym procedura odwoławcza na etapie przedsądowym była uregulowana w art. 30 ustawy o polityce rozwoju oraz w wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych. W art. 37 ustawy o polityce rozwoju wyłączone było 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.) i przepisów z zakresu sądownictwa administracyjnego na etapie ubiegania się

i udzielania dofinansowania, co oznaczało, że na etapie kontroli sądowej właściwe w tych sprawach były sądy powszechne – sądy cywilne.

Aktualnie (od 20 grudnia 2008 r.), zgodnie z art. 30b ustawy o polityce rozwoju, po otrzymaniu informacji o negatywnej ocenie projektu wnioskodawca może wnieść środki odwoławcze przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego, w terminie, trybie i na warunkach tam określonych, przy czym system musi uwzględniać co najmniej jeden środek odwoławczy. O możliwości wniesienia środka zaskarżenia wraz ze wskazaniem terminu jego wniesienia wnioskodawca musi być pouczony w informacji o negatywnej ocenie projektu. Nie podlegają rozpatrzeniu środki odwoławcze wniesione, mimo prawidłowego pouczenia, po terminie, w sposób sprzeczny z pouczeniem lub do niewłaściwej instytucji. O wynikach procedury odwoławczej właściwa instytucja informuje wnioskodawcę na piśmie wraz z pouczeniem o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Warto podkreślić, że ustawodawca postanowił, że informacje otrzymywane przez wnioskodawcę dotyczące oceny jego wniosku, a także w trakcie trwania procedury odwoławczej, nie stanowią decyzji administracyjnej (art. 30g ustawy o polityce rozwoju). Po wyczerpaniu środków odwoławczych i po otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej wnioskodawca może w tym zakresie wnieść skargę do WSA na zasadach określonych w art. 30c ustawy o polityce rozwoju (o szczegółach w dalszej części uzasadnienia). Na podstawie art. 30d ustawy o polityce rozwoju wnioskodawcy oraz właściwej instytucji pośredniczącej lub zarządzającej przysługuje także prawo wniesienia skargi kasacyjnej do NSA w terminie 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia WSA. Procedura odwoławcza, zgodnie z art. 30f ustawy o polityce rozwoju, nie wstrzymuje zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty zostały zakwalifikowane do dofinansowania.

W tym miejscu należy przypomnieć, że Trybunał w wyroku o sygn. P 1/11 uznał za niekonstytucyjne te przepisy ustawy o polityce rozwoju, które dopuszczają uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych z programu operacyjnego oraz uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcom w trakcie postępowania poza systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego. To samo dotyczy uzależnienia prawa do skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych w aktach niebędących źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Regulacje te utracą moc obowiązującą po upływie osiemnastu miesięcy od ogłoszenia powołanego wyroku w Dzienniku Ustaw.

2.3. Skarga do sądu administracyjnego w ustawie o polityce rozwoju.

Na podstawie art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju skarga do sądu administracyjnego może być wniesiona na podstawie art. 3 § 3 p.p.s.a. Przepis ten, rozszerzając przedmiotowy zakres kontroli sądów administracyjnych, przewiduje, że orzekają one także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach. Postępowanie sądoadministracyjne w ustawie o polityce rozwoju zostało unormowane w szczególny sposób, odmienny od trybu uregulowanego w p.p.s.a. Przepisy ustawy o polityce rozwoju stanowią zatem *lex specialis* w stosunku do przepisów p.p.s.a. Zgodnie z art. 30e ustawy o polityce rozwoju w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie do postępowania przed sądami administracyjnymi stosuje się odpowiednio przepisy p.p.s.a. określone dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 z wyłączeniem art. 52-55, art. 61 § 3-6, art. 115-122, art. 146, art. 150 i art. 152 p.p.s.a. Przepis ten zawiera dwie normy. Pierwsza przewiduje, że przed sądem stosuje się odpowiednio art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., więc że nie mamy do czynienia z kontrolą innych niż decyzje lub postanowienia aktów lub czynności z

zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Druga norma wymienia przepisy, które nie mają w tym postępowaniu zastosowania. Wyłączone zostały przepisy normujące procedurę wnoszenia skargi (art. 52-55 p.p.s.a.), ograniczono możliwość wstrzymania wykonania rozstrzygnięcia, przyznając je wyłącznie organowi, eliminując zarazem uprawnienia sądu w tym zakresie (art. 61 § 3-6 p.p.s.a.), wyłączono postępowanie mediacyjne i uproszczone (art. 115-122 p.p.s.a.), art. 146 p.p.s.a., stanowiący podstawę orzeczeń sądu w zakresie czynności wskazanych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. oraz możliwość uchylecia lub stwierdzenia bezskuteczności aktu lub czynności w wypadku uwzględnienia skargi (art. 150 p.p.s.a.) i określenia przez sąd w razie uwzględnienia skargi, czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie mogą być wykonane (art. 152 p.p.s.a.). Te dwie normy znacząco modyfikują postępowanie sądowe i komplikują je poprzez nakładanie się na siebie dwóch regulacji (zob. 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. 36 i n.; postanowienie NSA z 11 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 1422/10, Lex nr 742885). Główny problem wynika z ubogiej regulacji postępowania przed sądem administracyjnym, która zawiera się jedynie w art. 30c-30e ustawy o polityce rozwoju, nakazującej jednocześnie w nieuregulowanym zakresie odpowiednio stosować przepisy p.p.s.a. i dodatkowo wykluczając niektóre uregulowania tej ustawy. Odpowiednie stosowanie przepisów polega zaś na tym, że niektóre z nich są stosowane wprost, inne ulegają modyfikacji, a jeszcze inne w ogóle nie mogą być stosowane, co jest efektem niezbędnej ich adaptacji do zasadniczych celów i form postępowania uregulowanego w ustawie o polityce rozwoju. To znaczy, że zakres wyłączeń wskazany w art. 30e ustawy o polityce rozwoju nie jest zamknięty i z uwagi na specyfikę postępowania w sprawie przyznania dofinansowania wyłączone będzie stosowanie jeszcze innych przepisów p.p.s.a. (zob. np. wydane w sprawie skarżącej postanowienie NSA z 19 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 813/11).

W związku z powyższym wprowadzone w art. 30c ustawy o polityce rozwoju szczególne regulacje dotyczące skargi do WSA na informację wyłączają, jako *lex specialis*, stosowanie w tym zakresie przepisów p.p.s.a. Wnioskodawca może zatem wnieść skargę do WSA po wyczerpaniu środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji programu operacyjnego i po otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej. Treść art. 30c ust. 1 w związku z art. 30b ustawy o polityce rozwoju przesądza, że skarga przysługuje wyłącznie od negatywnej oceny procedury odwoławczej, będącej efektem negatywnej oceny projektu aplikującego do dofinansowania. Tym samym nie przysługuje na informację o pozytywnej ocenie projektu, a także na informacje o pozytywnym wyniku procedury odwoławczej (zob. M. Kojło, *Wybrane problemy sądowej kontroli redystrybucji środków unijnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 4/2010, s. 50). Skargę należy wnieść w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji bezpośrednio do właściwego WSA (art. 30c ust. 2 *in principio* ustawy o polityce rozwoju). Ustawa o polityce rozwoju skraca zatem termin wniesienia skargi (art. 53 § 1 p.p.s.a. ustanawia dla skarżącego termin 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia w sprawie) oraz wyłącza przy wnoszeniu skargi pośrednictwo i autokontrolę organu oceniającego projekt (zasadą w p.p.s.a. jest wnoszenie skargi za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie; organ ten ma również możliwość w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy, zob. art. 54 p.p.s.a.). Wnioskodawca, zgodnie z powołanym przepisem, ma obowiązek dołączyć do skargi kompletną dokumentację w sprawie, obejmującą wniosek o dofinansowanie wraz z informacją w przedmiocie oceny projektu, kopie wniesionych środków odwoławczych oraz informacji, o której mowa w art. 30b ust.

4 ustawy o polityce rozwoju, tj. kopię informacji o wynikach procedury odwoławczej wraz z pouczeniem o możliwości wniesienia skargi do WSA. Skarga musi zostać ponadto należycie opłacona. Zakres obowiązków wymienionych w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju należy oceniać w kontekście normy art. 30c ust. 5 ustawy o polityce rozwoju, zgodnie z którą wniesienie skargi po terminie 14 dni, niekompletnej lub bez uiszczenia opłaty sądowej w tym terminie powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia.

2.3.1. „Skarga niekompletna” a „kompletna dokumentacja w sprawie”.

Zakwestionowany w rozpatrywanej sprawie art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju był podstawą postanowienia WSA, który pozostawił bez rozpatrzenia skargę skarżącą z uwagi na jej niekompletność. Zakwestionowana regulacja jest przedmiotem licznych orzeczeń sądów administracyjnych w związku z wątpliwościami na tle użytego przez ustawodawcę pojęcia „skargi niekompletnej”. W orzecznictwie wskazuje się, w tym również w orzeczeniach wydanych w sprawie skarżącej, że ustawodawca wprawdzie nie precyzuje w art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju pojęcia skargi niekompletnej, jednakże w art. 30c ust. 2 tej ustawy zawarł sformułowanie, że skarga wnoszona do sądu administracyjnego musi zawierać kompletną dokumentację wymienioną w tym przepisie. Prowadzi to do wniosku, że „niekompletność” oznacza braki w zakresie dokumentacji, o której mowa w art. 30c ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o polityce rozwoju. Innymi słowy kompletność skargi odnosi się do kompletności dokumentacji, która została szczegółowo określona przez ustawodawcę w powołanym przepisie (zob. postanowienia: WSA w Warszawie z 16 marca 2011 r., sygn. akt V SA/Wa 264/11, Lex nr 1099107, NSA z 6 stycznia 2010 r., sygn. akt II GSK 1057/09, ONSAiWSA nr 3/2011, poz. 54, NSA z 13 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 1464/10, Lex nr 742891).

Na tym tle w orzecznictwie sądów administracyjnych problematyczna jest kwestia, czy katalog dokumentów określony w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju ma charakter zamknięty, tzn. wskazuje wyczerpująco wszystkie dokumenty, które muszą być dołączone do skargi, aby była ona uznana za kompletną. W sprawie skarżącej skarga została uznana bowiem za niekompletną, pomimo że zawierała wszystkie dokumenty wskazane w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju. WSA pozostawił jednak skargę bez rozpatrzenia, gdyż skarżąca nie załączyła do niej kopii Kart Oceny Merytorycznej, mimo że z literalnego brzmienia art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju nie wynika obowiązek załączenia tego dokumentu. Analiza orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje, że przeważa stanowisko, zgodnie z którym dokumenty wymienione w powoływanym przepisie nie tworzą zamkniętego katalogu. Dokumentacja jest kompletna wtedy, kiedy stanowi całość, tzn. zawiera wszystkie dokumenty złożone przez stronę, którymi dysponowały organy oceniające projekt, jak i rozpoznające środki odwoławcze, oraz dokumenty pochodzące od organu, a doręczone stronie. Sądy argumentują, że ustanowiony w ustawie o polityce rozwoju obowiązek złożenia skargi bezpośrednio do sądu administracyjnego wprowadził odstępstwo nie tylko od zasady, że skargę wnosi się za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie, lecz także wyłączył obowiązek organu wynikający z art. 54 § 2 p.p.s.a. przekazania skargi wraz z aktami administracyjnymi sprawy. W konsekwencji sąd rozpoznaje sprawę tylko na podstawie dokumentacji złożonej przez skarżącego, która zastępuje akta administracyjne. Tak więc dokumentacja ta musi być na tyle kompletna, żeby umożliwiła sądowi kontrolę działań podjętych przez organy (jednostki) upoważnione do podejmowania rozstrzygnięć (tak m.in. w sprawie skarżącej w postanowieniu WSA w Warszawie o sygn. akt V SA/Wa 264/11, także NSA w postanowieniach z: 9 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 107/11, Lex nr 1071035, 19 stycznia 2012 r., sygn. akt II GSK 2300/11, Lex nr 1110161). W szczególności w orzecznictwie wskazuje się na obowiązek załączenia do skargi załączników do wniosku o dofinansowanie – w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju

mowa jest jedynie o wniosku o dofinansowanie, jednak jeśli do takiego wniosku zostały załączone dodatkowe załączniki, to one także powinny zostać załączone do skargi (zob. np. postanowienia NSA z: 15 września 2011 r., sygn. akt II GSK 1816/11, Lex nr 1068851, 24 sierpnia 2010 r., sygn. akt II GSK 864/10, Lex nr 742947, 9 grudnia 2010 r., sygn. akt II GSK 1391/10, Lex nr 742872). Wątpliwość wywołuje także kwestia, które dokumenty powinny zostać złożone w oryginale, a które w kopiach. Z brzmienia art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju wynika, że w oryginale powinien być złożony wniosek o dofinansowanie wraz z informacją w przedmiocie oceny projektu, zaś w kopiach mogą być wniesione środki odwoławcze oraz informacja, o której mowa w art. 30b ust. 4 tej ustawy. Tym samym jeśli skarżący dołączył do skargi kopię informacji o ocenie projektu, nie można uznać, że złożona dokumentacja była kompletna (tak NSA w postanowieniu z 11 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 306/11, Lex nr 783880). Pogląd przeciwny wyraził NSA m.in. w postanowieniach z: 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 786/11, Lex nr 992437 oraz 30 września 2010 r., sygn. akt II GSK 1051/10, ONSAiWSA nr 5/2011, poz. 97.

Drugi kierunek w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym jedynymi wymaganymi dokumentami, które stanowią o kompletności skargi, są te wymienione w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju, oparty jest na założeniu, że przepisy o pozostawieniu skargi bez rozpatrzenia muszą być interpretowane ściśle, gdyż ich zastosowanie pozbawia stronę możliwości sądowej kontroli kwestionowanego rozstrzygnięcia. Strona musi mieć pełną świadomość wymogów formalnych skargi i nie może być narażona na to, aby jakakolwiek niejasność była interpretowana na jej niekorzyść (zob. np. postanowienia NSA z: 10 sierpnia 2011 r., sygn. akt II GZ 381/11, Lex nr 1068918, 28 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 1153/11, Lex nr 844582, 22 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 211/11, Lex nr 1071095).

2.3.2. Niekompletność skargi a braki formalne skargi.

Kolejna wątpliwość pojawiająca się na tle art. 30c ust. 5 pkt 2 w związku z art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju to, czy skarga niekompletna to również skarga niespełniająca wymogów formalnych przewidzianych dla pism procesowych w p.p.s.a. Nie ulega bowiem wątpliwości, że oprócz wymagań przewidzianych w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju odnośnie do kompletności skargi, skarga do WSA winna czynić zadość ogólnym wymaganiom pisma w postępowaniu sądowoadministracyjnym, wymienionym w art. 46 i art. 47 p.p.s.a., oraz wymaganiom dotyczącym kwalifikowanego pisma, jakim jest skarga, określonym w art. 57 § 1 p.p.s.a. Stosowanie wymienionych regulacji wynika z omówionej już zasady odpowiedniego stosowania przepisów p.p.s.a. wobec braku odmiennej regulacji w ustawie o polityce rozwoju. Skarga zatem powinna zawierać m.in. oznaczenie sądu, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników, wskazanie zaskarżonego aktu, oznaczenie organu, określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego. Przepisy o postępowaniu sądowoadministracyjnym przewidują, że jeśli pismo strony nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, przewodniczący wzywa stronę o jego uzupełnienie lub poprawienie w terminie siedmiu dni pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania (zob. art. 49 p.p.s.a.). W odniesieniu do kwalifikowanego pisma procesowego, jakim jest skarga, art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. przewiduje jej odrzucenie, jeśli braki formalne nie zostały uzupełnione w terminie.

Z bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie wynika jednolite stanowisko, że braku dokumentacji, o której mowa w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju, nie można utożsamiać z brakami formalnymi skargi, podlegającymi uzupełnieniu na wezwanie sądu. Wykładnia art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju prowadzi do wniosku, że skarga niekompletna, to skarga niespełniająca wymogów przewidzianych w tym przepisie. W wypadku gdy skarga nie zawiera kompletnej

dokumentacji w rozumieniu tego przepisu, jak też nie została opłacona w terminie wniesienia skargi, niedopuszczalne jest wzywianie skarżącego do usunięcia takich braków i sąd ma obowiązek wydać postanowienie o pozostawieniu skargi bez rozpatrzenia. Tym samym skarga jako pismo procesowe naruszające wymagania określone w art. 46, art. 47 i art. 57 § 1 p.p.s.a. nie jest niekompletna w rozumieniu art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju. Niespełnienie ogólnych wymogów formalnych przewidzianych w powołanych przepisach p.p.s.a. (np. gdy skarga jest niepodpisana, nie dołączono do niej pełnomocnictwa) powoduje, że przewodniczący wzywa do ich uzupełnienia lub poprawienia w terminie siedmiu dni pod rygorem odrzucenia skargi. Jak stwierdził WSA w Warszawie w postanowieniu z 16 marca 2011 r. wydanym w sprawie skarżącej, „wezwanie jest instytucją jaką sąd stosuje wyłącznie do uzupełnienia braków formalnych skargi, zaś niekompletność dokumentacji (...) nie stanowi braku formalnego skargi”. Zgodnie z postanowieniem NSA z 29 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1256/10, Lex nr 742849, z uwagi na to, że kwestia kompletności skargi oraz skutków braku tej kompletności została kompleksowo uregulowana w ustawie o polityce rozwoju, nie ma w tej sytuacji możliwości zastosowania art. 49 p.p.s.a. w celu uzupełnienia tego rodzaju braków (zob. także np. postanowienia NSA z: 29 lipca 2009 r., sygn. akt II GSK 568/09, Lex nr 552767, 25 listopada 2009 r., sygn. akt II GSK 916/09, Lex nr 587130, 6 stycznia 2010 r., sygn. akt II GSK 1057/09).

2.4. Podsumowanie.

Celem przyjętego przez ustawodawcę sposobu regulacji zaskarżania do sądu administracyjnego dokonanej przez właściwe instytucje oceny projektów ubiegających się o dofinansowanie była potrzeba zapewnienia sprawnego oraz w miarę szybkiego dokonywania rozdziału środków przeznaczonych na ten cel, a programowanych w ograniczonych czasowo ramach. W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (druk nr 950/VI kadencja) podkreślono, że „w interesie wszystkich, zarówno Instytucji Zarządzających odpowiadających za prawidłowe i sprawne wdrażanie programów operacyjnych oraz jak najpełniejszą absorpcję środków przeznaczonych na ten cel, jak i w interesie wnioskodawców – tych, którzy będą korzystać z procedury odwoławczej i tych, którzy w wyniku pozytywnej oceny projektu będą mogli bezpośrednio zawrzeć umowę o dofinansowanie, jest, aby procedura odwoławcza była możliwie najmniej sformalizowana, spójna z systemem realizacji programu operacyjnego oraz szybka i sprawna”. Służyć mają temu krótkie terminy złożenia skargi (14 dni) oraz krótkie terminy przeprowadzenia postępowania sądowego (zgodnie z art. 30c ust. 4 ustawy o polityce rozwoju sąd rozstrzyga sprawę w terminie 30 dni od dnia wniesienia skargi). Szybkość i sprawność postępowania ma być także zapewniona przez szczególnie rygorystyczne uregulowania co do sposobu wniesienia skargi, polegające na nałożeniu na stronę obowiązku szybkiego opracowania skargi, skompletowania jej i wniesienia bezpośrednio do sądu. Nieprawidłowe wywiązanie się z któregokolwiek z tych obowiązków powoduje pozostawienie skargi bez rozpatrzenia, czyli w istocie odbiera stronie możliwość zbadania przez sąd, czy ocena projektu została przeprowadzona w sposób zgodny z prawem.

3. Sprawiedliwość proceduralna a formalizm procedury w orzecznictwie Trybunału.

W rozpatrywanej sprawie skarżąca zarzuca, że ukształtowana przez ustawodawcę procedura charakteryzuje się bezwzględny, nadmiernym i niezajdującym konstytucyjnego umotywowania formalizmem, co powoduje naruszenie jej konstytucyjnego prawa do sądu w aspekcie rzetelnej i sprawiedliwej procedury.

Powołany jako wzorzec kontroli art. 45 ust. 1 Konstytucji statuuje prawo do sądu, które Trybunał Konstytucyjny wywiódł pierwotnie z zasady demokratycznego państwa prawnego, uznając prawo obywateli do sądu, w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem, kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem, za jedno z jego fundamentalnych założeń (zob. orzeczenia z: 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91, OTK z 1992 r., cz. 1, poz. 5; 25 lutego 1992 r., sygn. K 3/91, OTK z 1992 r., cz. 1, poz. 1; 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16). Na treść prawa do sądu, wyrażoną aktualnie w art. 45 ust. 1 Konstytucji, inspirowaną zarówno poglądami doktryny, międzynarodowymi standardami praw człowieka zawartymi w art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.), jak też dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, składa się w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury przed sądem jako organem o określonej charakterystyce – niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do wyroku sądowego, a zatem prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (zob. wyroki z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31; 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72, 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; 12 stycznia 2009 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1; 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10, 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128). Jak podkreśla się w doktrynie prawa konstytucyjnego, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu występuje jako jedno z praw osobistych, „jako prawo człowieka gwarantujące jego godność, wolnościowy status, poczucie bezpieczeństwa i stwarzające swoiste odczucie przebywania pod opieką prawa, na którego straży stoją sądy” (zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 45 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, tom 3, Warszawa 2003). Prawo do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje zatem swym zakresem nie tylko sytuację, w której jednostka może zwrócić się do sądu w poszukiwaniu ochrony jej praw i wolności w razie ich naruszenia. Jednostka ma prawo zwrócić się do sądu także wówczas, gdy potrzebuje definitywnego ustalenia swego statusu prawnego i potwierdzenia przebywania pod opieką prawa. Takie ujęcie prawa do sądu – jako jednego z konstytucyjnych praw osobistych jednostki – wyraża jednocześnie zasadę dostępności sądów. Znaczy ona, że każdy, kto poszukuje ochrony sądowej, powinien mieć zapewniony względnie łatwy i prosty dostęp do organów ochrony prawnej.

Istotą sprawiedliwości proceduralnej, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, jest zapewnienie stronom możliwości korzystania z wszelkich praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowanie rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy (zob. wyroki TK z: 12 grudnia 2006 r., sygn. P 15/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 171; 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72; 31 stycznia 2005 r., sygn. SK 27/03, OTK ZU nr 1/A/2005 r., poz. 8). Rozwijając to ogólne ujęcie, Trybunał wyróżnił najważniejsze elementy tej zasady: prawo strony do wysłuchania, prawo do informowania (ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności), prawo do przewidywalności rozstrzygnięcia oraz umożliwienie wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy przez sąd (zob. wyroki z: 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66; 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37; 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53; 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; 20 maja 2008 r., sygn. P

18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61). Zasada sprawiedliwości proceduralnej ma jednocześnie charakter uniwersalny – dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania (zob. wyroki z: 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29; 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10, 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55).

Zasada sprawiedliwości proceduralnej nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, które wyczerpująco określa art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczeń, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczeń, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w tym przepisie wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zatem zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności.

W kontekście dopuszczalnych ograniczeń zasady sprawiedliwości proceduralnej należy widzieć również jej relacje z zasadą formalizmu procesowego. Zagadnienia związane z formalizmem procesowym wielokrotnie stanowiły przedmiot analizy Trybunału Konstytucyjnego, który badał, czy zwiększenie formalizmu w imię sprawności i szybkości postępowania nie narusza konstytucyjnego prawa do sądu i rzeczywiście służy osiągnięciu zamierzonego celu. Istotne w kontekście aktualnie rozpatrywanej sprawy są zwłaszcza poglądy Trybunału wyrażone przy okazji badania konstytucyjności środków zaskarżenia w ramach procedury cywilnej w wyrokach z 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07 i 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101), w których Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przepisów przewidujących odrzucenie przez sąd, odpowiednio, apelacji oraz skargi kasacyjnej sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika, niespełniającej określonych wymagań prawnych, bez wzywania do usunięcia braków. Problematyka granic formalizmu procesowego przejawiającego się w odrzucaniu pism bez wzywania do uzupełnienia braków (albo ich opłacenia) pojawiała się jeszcze w innych wyrokach Trybunału (zob. np. wyrok z 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161, dotyczący zwrotu nieopłaconego pisma przedsiębiorcy niereprezentowanego przez profesjonalnego pełnomocnika bez wezwania do uiszczenia opłaty; wyrok z 26 czerwca 2008 r., sygn. SK 20/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 86, dotyczący odrzucenia nieopłaconego pisma w sprawach gospodarczych, także wówczas gdy przedsiębiorca nie ma profesjonalnego pełnomocnika; wyrok z 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154, dotyczący odrzucenia nieopłaconej apelacji sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika bez wezwania do uiszczenia należnej opłaty; wyrok z 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 28/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 48, dotyczący braku możliwości usunięcia braków pisma wniesionego przez profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu nakazowym lub upominawczym w sprawach gospodarczych, wyrok z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14, dotyczący odrzucenia bez wezwania do uzupełnienia braków pisma wniesionego na urzędowym formularzu).

Podsumowując poglądy wyrażone w powołanych orzeczeniach, należy wskazać, że, w ocenie Trybunału, ustawodawca dysponuje stosunkowo szerokim zakresem swobody kształtowania procedur sądowych, w tym ustanawiania wymogów formalnych, które zmierzają do uproszczenia czy przyspieszenia procedur. Formalizm, pomimo że może ograniczyć swobodę co do treści, formy czy terminów, jest bowiem nieodzownym elementem sprawnego i rzetelnego postępowania, koniecznym ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności

bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa (zob. wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). Nie znaczy to, że swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest nieograniczona. Granice zaostrożenia formalizmu wyznacza m.in. brak możliwości osiągnięcia założonego celu przez dane postępowanie. W szczególności naruszenie tych granic może mieć miejsce w sytuacji braku odpowiedniego równoważenia mechanizmów procesowych. Trybunał podkreślał, że ustawodawca, zachowując zasadę, że braki formalne środka odwoławczego skutkują jego odrzuceniem, powinien zrekompensować jej dotkliwość szansą usunięcia braku na wezwanie sądu, także wtedy gdy czynności dokonywane są przez fachowych pełnomocników. Przepisy przewidujące odrzucenie środka odwoławczego bez wzywania do uzupełnienia braków samoistnie nie naruszają zasady sprawiedliwości proceduralnej, jednak skorelowanie wymogów formalnych z jednoczesnym wyłączeniem obowiązku sądu wezwania do usunięcia braków należy uznać za rozwiązanie niekonstytucyjne z uwagi na nadmierne (nieproporcjonalne) nagromadzenie środków dyscyplinujących. W tym kontekście Trybunał zwracał uwagę, że ustanowienie takich wymogów formalnych wniesienia środka odwoławczego, które czynią korzystanie z niego nadmiernie utrudnionym, jest pośrednim naruszeniem prawa do sądu.

Trybunał odnosił się wielokrotnie do przesłanki zapewnienia szybkości i sprawności postępowania jako uzasadniającej sformalizowanie danej procedury i wyłączenie obowiązku sądu wzywania do uzupełnienia braków. Zwrócił uwagę, że w sytuacji gdy szybkość postępowania jest jedyną wartością, jaką mają chronić przepisy zaostżające rygory procesowe, to nie jest to wartość, w imię której można poświęcić ochronę praw podmiotowych (zob. wyrok o sygn. P 9/01).

Trybunał Konstytucyjny w rozpatrywanej sprawie podziela wyżej przedstawione poglądy.

4. Ocena zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości proceduralnej.

Skarga, o której mowa w art. 30c ustawy o polityce rozwoju, jest zwyczajnym środkiem zaskarżenia inicjującym postępowanie sądownoadministracyjne po zakończeniu procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego. Zgodnie z powoływanym już orzecznictwem Trybunału ustawodawca ma dość szeroką swobodę kształtowania procedur sądowych, w tym stanowienia wymogów formalnych, które zmierzają do uproszczenia i przyspieszenia procedur. W ocenie Trybunału, w sprawie skargi na informację, o której mowa w art. 30c ustawy o polityce rozwoju, niewątpliwie istnieje potrzeba sformalizowania postępowania sądownoadministracyjnego uzasadniona koniecznością zapewnienia sprawnego podziału środków unijnych przeznaczonych na dofinansowanie projektów. Ustawodawca może zatem narzucić nawet surowe reguły formalne dochodzenia praw przed sądem, o ile nie zamknie w ten sposób realnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Oceniając wymagania formalne stawiane skardze na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej, Trybunał uznał, że najistotniejsze znaczenie ma ocena wymogu zamieszczenia w skardze kompletnej dokumentacji. Wymóg ten, jak już było wskazane, ma przede wszystkim umożliwić sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpatrzenie skargi w krótkim terminie 30 dni, określonym w art. 30c ust. 4 ustawy o polityce rozwoju. Z tego powodu ustawa o polityce rozwoju nakłada obowiązek dostarczenia sądowi kompletnej dokumentacji i wymienia ją w art. 30c ust. 2 (są to wnioski o dofinansowanie wraz z informacją w przedmiocie oceny projektu, kopie wniesionych środków odwoławczych oraz informacji o wynikach przedsądowej procedury odwoławczej). Wymóg ten, w pełni uzasadniony, jeśli chodzi o realizację celów postępowania, w którym został ustanowiony, nie mógłby zostać uznany za przejaw

nadmiernego formalizmu, stanowiący naruszenie prawa do rzetelnej procedury, gdyby nie to, że niejasne jest, czy katalog dokumentów wymienionych w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju ma charakter zamknięty, to jest wyczerpująco wskazuje, jakie dokumenty muszą być załączone do skargi, żeby została uznana za kompletną. Problem ten znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, które niejednolicie traktują katalog dokumentów wymienionych w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju (zob. punkt 2.3.1 tej części uzasadnienia). Rozbieżności w orzecznictwie dotyczą nie tylko tego, czy do skargi należy dołączyć inną (dodatkową) dokumentację, niż wskazana w powołanym przepisie, lecz także tego, co z tej innej dokumentacji powinno zostać załączone, żeby skarga spełniała wymóg kompletności. Dotyczy to w szczególności załączników do dokumentów. Niejasne jest ponadto, które dokumenty należy wносить w oryginale, a które w kopiach. A zatem, w ocenie Trybunału, istotą problemu w rozpatrywanej sprawie jest niejasność, co jest przedmiotem obowiązku złożenia kompletnej skargi – innymi słowy, co składa się na jej kompletność. Surowość sankcji w postaci pozostawienia skargi bez rozpatrzenia bez uprzedniego wezwania do uzupełnienia braków jest dlatego tak rażąca, że w istocie przewidziana jest za niedopełnienie nieokreślonego przez ustawodawcę obowiązku.

Surowość tej sankcji jest potęgowana innymi jeszcze okolicznościami związanymi z procedurą ustanowioną w ustawie o polityce rozwoju.

Po pierwsze, zgodnie z art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju wnioskodawca wnosi skargę bezpośrednio do właściwego WSA. Odstępstwo od zasady przewidzianej w p.p.s.a., zgodnie z którą skargę wnosi się za pośrednictwem organu, który wydał kwestionowane rozstrzygnięcie, powoduje, że to na skarżącym spoczywa obowiązek dostarczenia sądowi pełnej dokumentacji (tj. odpowiadającej zawartości akt sprawy prowadzonej przez organ administracji). W ogólnym postępowaniu, zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a., organ przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia. W wyroku z 2 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Op 147/09 (LexPolonica nr 2440009), WSA w Opolu wyraził pogląd, że przepis art. 54 § 2 p.p.s.a. wymaga przedstawienia sądowi przez organ odwoławczy akt sprawy administracyjnej. „Akta takie winny zawierać wszystkie dokumenty odzwierciedlające kolejne czynności stron i organów obu instancji, w tym czynności formalne, jak i merytoryczne podjęte przez organy prowadzące postępowanie. Akta administracyjne, w szczególności winny zawierać komplet oryginalnych dokumentów ułożonych chronologicznie, złączonych i ponumerowanych oraz (...) kartę przeglądową, czyli spis treści. Brak spełnienia tych wymagań skutkuje tym, iż nie będąc w stanie wyjaśnić nasuwających się wątpliwości sąd może nie uznać za udowodnione okoliczności, na które powołuje się decyzja organu administracji publicznej”. Restrykcyjna interpretacja tego obowiązku (warto wspomnieć, że, zgodnie z art. 55 § 1 p.p.s.a., za jego niedochowanie na organ, na wniosek strony, może zostać nałożona grzywna, ponadto sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę tylko na podstawie nadesłanego odpisu skargi) dowodzi, że przerzucenie go w ustawie o polityce rozwoju na skarżącego jest surowym warunkiem, a od jego prawidłowej realizacji ustawodawca uzależnił możliwość zbadania przez sąd, czy ocena projektu została przeprowadzona zgodnie z prawem.

Po drugie, krótki termin wniesienia skargi – 14 dni od dnia otrzymania informacji o negatywnym wyniku oceny projektu – sprawia, że praktycznie niemożliwe jest ponowne jej złożenie do sądu (z pełną dokumentacją), jeśli zostanie ona pozostawiona bez rozpatrzenia ze względu na niekompletność.

Po trzecie, nie bez znaczenia jest okoliczność, że skarga przewidziana w art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju jest zwykłym środkiem odwoławczym, wnoszonym po wyczerpaniu procedury przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego. Nie

jest to zatem procedura nadzwyczajna, przy kształtowaniu której ustawodawcy przysługuje większy zakres swobody (por. wyroki o sygn. SK 68/06, SK 40/07 i SK 49/08). W swoich orzeczeniach Trybunał uznawał za niedopuszczalne ograniczanie prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji, tym bardziej zatem niedopuszczalne są regulacje, które prowadzą do pozbawienia prawa do sądu w ogóle.

Po czwarte, przy sporządzeniu tej skargi nie obowiązuje przymus adwokacko-radcowski, przewidziany w p.p.s.a. przy sporządzaniu kwalifikowanych pism procesowych, np. skargi kasacyjnej czy skargi o wznowienie postępowania. Tymczasem z orzecznictwa Trybunału jednoznacznie wynika, że jeśli braki formalne środka odwoławczego skutkują jego odrzuceniem, to ustawodawca powinien zrekompensować dotkliwość tej sankcji szansą usunięcia braku na wezwanie sądu, także wtedy gdy czynności dokonywane są przez fachowych pełnomocników. Tym bardziej więc powinna mieć taką możliwość strona działająca bez pomocy profesjonalisty, od której trudno wymagać, żeby znała orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie pojęć „kompletna dokumentacja” czy „kompletna skarga”.

Po piąte, przyjmowany jednolicie w orzecznictwie sądów administracyjnych podział na braki formalne skargi, których usunięcie jest możliwe w trybie art. 48 § 2 lub art. 49 p.p.s.a., oraz niekompletność skargi w rozumieniu niekompletności dołączonej do niej dokumentacji, skutkującą pozostawieniem jej bez rozpatrzenia bez uprzedniego wezwania do uzupełnienia braków, nie stanowi o konstytucyjności tej regulacji. Należy bowiem zgodzić się ze skarżącą, że braki w dokumentacji dołączonej do skargi mogą być potraktowane jako szeroko rozumiane braki formalne, od spełnienia których uzależniona jest merytoryczna kontrola sądu. W szczególności zaś wymóg dołączenia do skargi kompletnej dokumentacji nie jest szczególnym wymogiem, przesądzającym o istocie tej skargi, którego nie można uzupełnić na wezwanie sądu (por. wyrok Trybunału o sygn. SK 49/08, w którym Trybunał uznał, że regulacja k.p.c. przewidująca odrzucenie bez wezwania do usunięcia braków skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia niespełniającej wymogu wskazania przepisu prawa, z którym zaskarżone orzeczenie jest niezgodne, nie narusza prawa do sądu; Trybunał zaznaczył w uzasadnieniu, że wymóg wskazania przepisu prawa stanowi *differentia specifica* tej skargi, pozwalające na odróżnienie jej od innych szeroko rozumianych środków zaskarżenia).

Podsumowując dotychczasowe ustalenia, Trybunał stwierdził, że kwestionowana w rozpatrywanej sprawie regulacja nie spełnia tym samym testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Można byłoby uznać za zgodne z Konstytucją ustanowienie wymogu dołączenia przez skarżącego do skargi na informację kompletnej dokumentacji, gdyby przepisy nie pozostawiały żadnych wątpliwości co do treści tego obowiązku. Skoro jest to jednak obowiązek nieokreślony, to sankcja w postaci pozostawienia skargi bez rozpatrzenia, bez możliwości uprzedniego wezwania strony przez sąd do uzupełnienia brakującej dokumentacji, nieproporcjonalnie ogranicza konstytucyjne prawo do sądu. Argumentem uzasadniającym wprowadzenie takiego ograniczenia przez ustawodawcę jest dążenie do przyspieszenia i usprawnienia postępowania, którego celem jest sprawna dystrybucja środków unijnych. W ocenie Trybunału, jest to cel zasadny, jednakże środki przyjęte do jego realizacji nie mogą prowadzić do ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Szybkość i sprawność postępowania nie są bowiem wartościami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W rozpatrywanej sprawie Trybunał zwrócił ponadto uwagę, że przyspieszenie i usprawnienie postępowania przez niestosowanie wezwania do uzupełnienia braków w dołączonej do skargi dokumentacji nie w każdym wypadku zostanie osiągnięte ze względu na to, że jeśli skarga nie będzie spełniała wymogów formalnych, o których mowa w art. 46, art. 47 i art. 57 § 1 p.p.s.a., to sąd i tak musi wezwać skarżącego do jej uzupełnienia lub

poprawienia w terminie siedmiu dni, do czego zobowiązuje go art. 49 p.p.s.a. Należy ponadto zauważyć, że w razie uchybienia terminowi wniesienia skargi, skarżący może wnioskować o jego przywrócenie – art. 30e ustawy o polityce rozwoju nie wyłącza bowiem stosowania przepisów działu III rozdziału 6 p.p.s.a. – a tym samym uniknąć konsekwencji w postaci pozostawienia skargi bez rozpatrzenia (zob. także postanowienie NSA z 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt II GSK 1691/11, Lex nr 1068839). Ustawodawca wskazał zatem w art. 30c ust. 5 ustawy o polityce rozwoju trzy przyczyny pozostawienia skargi bez rozpatrzenia, przy czym dwie z nich uczynił nieusuwalnymi (tj. wniesienie skargi niekompletnej lub nieopłaconej w terminie).

Trybunał zwrócił również uwagę, że w ustawie o polityce rozwoju są ustanowione mechanizmy, które skutecznie przyczyniają się do przyspieszenia i usprawnienia postępowania, bez naruszania praw skarżących. Zgodnie z art. 30f ustawy o polityce rozwoju, wniesienie skargi nie wstrzymuje zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty zostały zakwalifikowane do dofinansowania. Na mocy art. 30e ustawy o polityce rozwoju wyłączone zaś zostało stosowanie art. 61 § 3 p.p.s.a. umożliwiającego sądowi wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania w całości lub części zaskarżonego aktu.

W ocenie Trybunału, sankcja przewidziana w art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju, polegająca na pozostawieniu bez rozpatrzenia niekompletnej skargi, bez wezwania do usunięcia braków w zakresie kompletności dokumentacji, w sposób nieproporcjonalny ogranicza konstytucyjne prawo jednostki do sądu, w rezultacie pozbawiając ją tego prawa. Surowość tej sankcji wynika zaś przede wszystkim z nieokreślenia przez ustawodawcę, co składa się na kompletność skargi i przerzucenia obowiązku określenia tego obowiązku na skarżących i sądy, których stanowisko nie jest w tej kwestii jednolite. Tym samym regulacja ta niweczy cel, jaki przyświecał ustawodawcy przy wprowadzaniu możliwości zaskarzania do sądu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej, którym było poddanie kontroli sądu legalności rozstrzygnięć organów w tym zakresie.

5. Skutki wyroku.

5.1. Po ogłoszeniu sentencji w Dzienniku Ustaw utraci moc norma nakazująca pozostawienie bez rozpatrzenia niekompletnej skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej bez uprzedniego wezwania przez sąd do uzupełnienia braków w zakresie dokumentacji dołączonej do skargi. Tym samym stwierdzenie niekonstytucyjności art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju w zakresie wskazanym w sentencji nie oznacza, że zniesiony został wymóg dołączenia do skargi kompletnej dokumentacji, o której mowa w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju. Trybunał, mając na względzie konieczność zapewnienia sprawności i szybkości postępowań dotyczących redystrybucji środków unijnych, akceptuje sytuację, w której ustawodawca wprowadza regulacje stanowiące odstępstwa od ogólnych zasad postępowania sądowniczo-administracyjnego, takie jak obowiązek wniesienia przez wnioskodawcę skargi bezpośrednio do WSA wraz z kompletną dokumentacją, jednakże pod warunkiem, że nie odbywa się to kosztem naruszenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Niniejszy wyrok oznacza zatem, że skutek w postaci pozostawienia bez rozpatrzenia niekompletnej skargi nastąpi dopiero wówczas, gdy strona skarżąca nie uzupełni w terminie braków w dokumentacji po uprzednim wezwaniu przez sąd. Zastosowanie w tym zakresie znajdują ogólne przepisy p.p.s.a. W ocenie Trybunału, rozwiązanie to nie niweczy celu ustawodawcy, jakim jest przyspieszenie i usprawnienie postępowania w tych sprawach.

Z uwagi na to, że przepisy o skardze do sądu administracyjnego zawarte w ustawie o polityce rozwoju stanowią *lex specialis* wobec ogólnej regulacji zawartej w

p.p.s.a., pożądane jest, w celu usunięcia wszelkich wątpliwości co do zakresu zastosowania przepisów p.p.s.a. odnoszących się do uzupełniania braków formalnych pism procesowych, aby ustawodawca zawarł stosowną regulację w ustawie o polityce rozwoju.

5.2. Jeśli zaś chodzi o możliwość wznowień postępowań na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji w sytuacjach, gdy skargi na informacje o negatywnych wynikach procedury odwoławczej nie zawierały kompletnej dokumentacji i były w związku z tym pozostawione przez WSA bez rozpoznania, to podlega ona pewnym ograniczeniom. Ograniczenia te nie mają charakteru prawnego, lecz faktyczny – wynikają bowiem ze specyfiki postępowania, którego te skargi dotyczą. W sytuacji gdy procedura konkursowa została zakończona (w tym m.in. zakończyły prace i zostały rozwiązane komisje konkursowe oceniające poszczególne projekty) i środki przeznaczone na dofinansowanie zostały rozdzielone pomiędzy beneficjentów, a częściowo już wydane, nie istnieje możliwość jej powtórzenia. Wznowienie w takiej sytuacji jest zatem niemożliwe z uwagi na nieodwracalność skutków zastosowania zakwestionowanej regulacji (por. wyroki z: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06). Trybunał w rozpatrywanej sprawie podziela tym samym stanowisko wyrażone w powoływanym już wyroku o sygn. P 1/11, że „otwieranie na nowo w takiej sytuacji skonsumowanych procedur konkursowych i ponowna ocena wszystkich wniosków o finansowanie prowadziłyby 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”.

W tym kontekście warto dodać, że sądy administracyjne rozpatrują sprawy związane z toczącą się procedurą odwoławczą przewidzianą w ustawie o polityce rozwoju wyłącznie z punktu widzenia zgodności przeprowadzonej oceny projektu z prawem, nie zaś merytorycznie. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeśli ustawy nie stanowią inaczej. Art. 30c ust. 3 pkt 1 ustawy o polityce rozwoju potwierdza tę zasadę, stanowiąc, że w wyniku rozpatrzenia skargi sąd może ją uwzględnić, stwierdzając, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, przekazując jednocześnie sprawę do ponownego rozpatrzenia przez właściwą instytucję zarządzającą lub pośredniczącą, co nie jest możliwe w sytuacji, gdy postępowania konkursowe zostały zamknięte.

5.3. Powyższe rozważania odnoszą się także do sytuacji skarżącej. Niezależnie od powyższego należy jednak podkreślić, że o skutkach niniejszego wyroku dla konkretnych spraw indywidualnych będą rozstrzygać powołane do tego organy na zasadach określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

5.4. Rozpatrując niniejszą sprawę, Trybunał dostrzegł inne jeszcze problemy związane z wnoszeniem skargi na negatywną ocenę projektu. Będąc związany, stosownie do treści art. 66 ustawy o TK, granicami skargi konstytucyjnej, nie mógł o nich orzec, jednak uważa za wskazane zwrócić na nie uwagę ustawodawcy.

Pierwszy z nich dotyczy konieczności sprecyzowania w przepisach ustawy o polityce rozwoju, co składa się na kompletną dokumentację w sprawie, o której mówi art.

30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju. Nie może bowiem istnieć norma nakładająca na adresatów nieokreślony obowiązek, którego niedopełnienie sankcjonowane jest pozostawieniem skargi – jako niekompletnej – bez rozpatrzenia.

Trybunał zwraca także uwagę, że skutek w postaci pozostawienia skargi bez rozpatrzenia dotyczy, zgodnie z art. 30c ust. 5 pkt 3 ustawy o polityce rozwoju, także skargi nieopłaconej w terminie. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych jest to także brak nieusuwalny. Tymczasem zgodnie z art. 220 § 1 p.p.s.a. w wypadku nieopłacenia albo nienależytego opłacenia pisma przewodniczący wzywa wnoszącego, aby pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania, uiścił opłatę w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia wezwania. Dotyczy to także pism wnoszonych przez profesjonalnych pełnomocników procesowych. W ocenie Trybunału, w świetle standardów wynikających z jego orzecznictwa, w ustawie o polityce rozwoju konieczne jest umożliwienie skarżącemu usunięcia nie tylko braków formalnych skargi, w tym zakresie jej kompletności, lecz również jej braków fiskalnych wynikających z jej nienależytego opłacenia.

6. Projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Formułując zalecenia dla ustawodawcy, Trybunał zwrócił uwagę, że w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego został przygotowany projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, który zasadniczo je realizuje. Projekt ten przede wszystkim wykonuje wyrok Trybunału o sygn. P 1/11, ale także przewiduje zmiany w regulacji, która była przedmiotem kontroli w rozpatrywanej sprawie. Podstawowa zmiana w tym zakresie polega na dodaniu do art. 30c ust. 6 ustawy o polityce rozwoju ustępu 6, zgodnie z którym w razie wniesienia skargi bez kompletnej dokumentacji sąd wzywa wnioskodawcę do jej uzupełnienia w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem pozostawienia bez rozpatrzenia. Ponadto projekt zmierza do usunięcia wątpliwości w zakresie pojęć „kompletna skarga” i „kompletna dokumentacja”. Po pierwsze, „w sposób bardziej przejrzysty i jednoznaczny określa warunki, jakie musi spełnić dokumentacja w sprawie, załączona do skargi, aby móc ją uznać za kompletną” (zob. uzasadnienia projektu s. 8; „Kompletna dokumentacja, o której mowa w ust. 2, obejmuje: 1) wniosek o dofinansowanie, 2) informację o wynikach oceny projektu, o której mowa w art. 30a ust. 3, 3) wniesiony protest, a w przypadku, o którym mowa w art. 30b ust. 2, protest i odwołanie, 4) informację, o której mowa w art. 30b ust. 10 lub ust. 12, wraz z ewentualnymi załącznikami” [projektowany ust. 2a w art. 30c ustawy o polityce rozwoju]. „Kompletna dokumentacja jest wnoszona w oryginale lub w uwierzytelnionej kopii” [projektowany ust. 2b w art. 30c ustawy o polityce rozwoju].). Po drugie, zmienia brzmienie badanego w niniejszej sprawie art. 30c ust. 5 pkt 2, wskutek czego pozostawienie skargi bez rozpatrzenia ma dotyczyć skargi wniesionej bez kompletnej dokumentacji (w projekcie rezygnuje się z pojęcia „skarga niekompletna”). W uzasadnieniu projektu wprost wskazano, że powyższe zmiany wiążą się z wniesieniem do Trybunału skargi konstytucyjnej rozpoznanej w niniejszym wyroku.

Aprobując proponowane zmiany, Trybunał zwrócił jednak uwagę, że projekt nie wprowadza zmian w zakresie skutków wniesienia skargi nieopłaconej (w kwestii opłaty jedyna zmiana polega na doprecyzowaniu w art. 30c ust. 2 ustawy o polityce rozwoju, że skarga podlega wpisowi stałemu, zamiast obecnej opłaty sądowej). Uwaga pod adresem ustawodawcy sformułowana w punkcie 5.4. tej części uzasadnienia pozostaje zatem aktualna.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.