



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 13 stycznia 2016 r.

Pozycja 12

POSTANOWIENIE

z dnia 7 stycznia 2016 r.

Sygn. akt Ts 200/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2015 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Sp. z o.o.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 28 sierpnia 2014 r., sporządzonej przez pełnomocnika z urzędu, Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.; dalej: u.f.p.). Skarżąca zarzuciła, że art. 207 ust. 4 pkt 3 u.f.p., „wprowadzając karę administracyjną wykluczenia, stosowaną z mocy prawa, a nie w oparciu o orzeczenie właściwego organu, pozbawia jednostkę prawa do sądu i narusza zasadę proporcjonalności”, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji. Z kolei wobec art. 207 ust. 4 pkt 3 i ust. 7 u.f.p. skarżąca postawiła zarzut niezgodności z art. 64 ust. 2, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji, polegającej na „wprowadzeniu kary administracyjnej wykluczenia w oparciu o zasadę odpowiedzialności obiektywnej, a równocześnie przy niejasnym i zbyt wąskim określeniu przesłanek uwalniających od tej odpowiedzialności”. W przekonaniu skarżącej przepisy te „naruszają konstytucyjne prawo jednostki do równej i sprawiedliwej ochrony własności i innych praw majątkowych, ograniczają wolność gospodarczą, a także naruszają zasadę równości wobec prawa, zasadę proporcjonalności oraz zasady określoności, poprawnej legislacji i sprawiedliwości”. Natomiast przeciwko art. 207 ust. 5 u.f.p. skarżąca przedstawiła zarzut niezgodności z art. 64 ust. 2, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji, ze względu na „wadliwe oznaczenie początku i końca biegu kary, a nadto z uwagi na brak zróżnicowania wysokości tej kary z uwagi na charakter czynu, wagę naruszenia i podmiot ukarany, czego konsekwencją jest to, że przepisy te naruszają konstytucyjne prawo jednostki do równej i sprawiedliwej ochrony własności i innych praw majątkowych, ograniczają wolność gospodarczą, a także

naruszają zasadę równości wobec prawa, zasadę proporcjonalności [oraz] zasady określoności, poprawnej legislacji i sprawiedliwości”.

Postanowieniem z 4 września 2015 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze dalszego biegu. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał stwierdził, że skarżąca nie zrealizowała przesłanek korzystania z tego środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw. W odniesieniu do zakwestionowanych art. 207 ust. 4 pkt 3 oraz art. 207 ust. 5 u.f.p. Trybunał podważył uznanie ich za podstawę prawną (w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji) ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga. W szczególności bowiem Trybunał uznał, że przepisy te nie były taką podstawą ani orzeczenia organu administracji publicznej, czyli tzw. Instytucji Zarządzającej, ani późniejszych wyroków sądów administracyjnych podjętych w postępowaniu związanym z kontrolą legalności tego orzeczenia. W ocenie Trybunału status prawny skarżącej jako podmiotu wykluczonego został już wcześniej ukształtowany ostatecznymi decyzjami administracyjnymi wydanymi w 2012 r. Wprawdzie status ten był następnie poddany analizie w postępowaniu przed Instytucją Zarządzającą, ale wyłącznie jako element stanu faktycznego ocenianego przez pryzmat przesłanki „formalnej kwalifikowalności” (wg określenia Naczelnego Sądu Administracyjnego) skarżącej, aplikującej o dofinansowanie kolejnego projektu. W ocenie Trybunału tego rodzaju zależność między zakwestionowanymi unormowaniami u.f.p., a orzeczeniami wydanymi w jej sprawie, nie pozwoliła jednak na potwierdzenie spełnienia przesłanki wymaganej w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji. Trybunał zwrócił także uwagę na zaniechanie przez skarżącą podjęcia kroków proceduralnych (odwołanie, skarga do sądu administracyjnego) zmierzających do podważenia zarówno decyzji wydanych na podstawie art. 207 ust. 9 u.f.p., jak i – będących ich następstwem – czynności z zakresu administracji publicznej podjętych przez Ministra Finansów, a polegających na wpisaniu skarżącej do rejestru podmiotów wykluczonych. Trybunał podważył również prawidłowość stanowiska skarżącej dotyczącego traktowania sankcji wykluczenia jako instytucji działającej z mocy samego prawa. Natomiast w odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 207 ust. 7 u.f.p. Trybunał stwierdził, że skarżąca nie wykonała należycie obowiązku wyjaśnienia, w jaki sposób nastąpiło naruszenie przez ten przepis konstytucyjnych wolności i praw. W szczególności za niewystarczające uznał Trybunał odwołanie się do argumentów związanych z zastosowaniem przez ustawodawcę pojęć o charakterze nieostrym i niedookreślonym. Zarzut nieprecyzyjności nie został także poparty dowodami na zaistniałe w orzecznictwie rozbieżności dotyczące sposobu interpretacji tego unormowania przez organy orzekające. W konkluzji Trybunał stwierdził, że sposób uzasadnienia zarzutów niezgodności z Konstytucją sytuuje je w całości na płaszczyźnie stosowania kwestionowanego przepisu.

W zażaleniu na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu skarżąca zakwestionowała zakwalifikowanie przez Trybunał przedstawionych w niej zarzutów za oczywiście bezzasadne. W przekonaniu skarżącej zaskarżone unormowania art. 207 ust. 4 i 5 u.f.p. w sposób rzeczywisty i bezpośredni oddziaływały na ostateczne orzeczenie wydane w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga. Tym samym skarżąca zakwestionowała prawidłowość przyjęcia, że to decyzje wydane z 2012 r., a nie orzeczenie Instytucji Zarządzającej z 1 października 2013 r., wywołały skutek w postaci jej wykluczenia. Skarżąca podkreśliła, że podstawą prawną „decyzji z 2012 r.” był art. 207 ust. 9 u.f.p., nie zaś zaskarżone unormowania tej ustawy; co więcej na podstawie przepisów art. 207 ust. 4 i 5 u.f.p. – w jej przekonaniu – nie może być wydana decyzja, o której mowa w art. 207 ust. 9 u.f.p. W związku z tym skarżąca za błędne uznała także zastrzeżenia Trybunału dotyczące niepodjęcia przez nią kroków prawnych w celu podważenia tych decyzji. Skoro bowiem nie kwestionowała ona samego obowiązku zwrotu środków, to tym samym – biorąc pod uwagę niemożność kwestionowania decyzji w zakresie, którego ona nie obejmuje – tego rodzaju

zaskarżenie nie było prawnie dopuszczalne. Za nieuzasadnione uznała także skarżąca wytknięcie jej niepodjęcia kroków prawnych przeciwko samemu wpisaniu jej do rejestru podmiotów wykluczonych. Zdaniem skarżącej sam zaś wpis „nie był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20 marca 2014 r.”. Ponadto w jej ocenie brak jest trybu, w jakim można by zrealizować prawo do sądu wobec „czynności z zakresu administracji publicznej Ministra Finansów o wpisie do rejestru – bazy danych, bez możliwości zaskarżenia samego faktu wymierzenia tej kary”. W konkluzji tej części zażalenia skarżąca stwierdziła, że procedurą, w trakcie której nastąpiło zastosowanie wobec niej art. 207 ust. 4 i 5 u.f.p., było właśnie postępowanie w sprawie odmowy dofinansowania projektu w ramach konkursu ogłoszonego przez Instytucję Zarządzającą, w związku z którą wniosła ona skargę do Trybunału. W odniesieniu natomiast do art. 207 ust. 7 u.f.p. skarżąca podniosła, że niejasne są dla niej przyczyny uznania przez Trybunał niedopełnienia przez nią obowiązku przedstawienia sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw. W przekonaniu skarżącej wywiązała się ona z tej powinności przez wskazanie art. 2 w zw. z art. 22 i art. 64 Konstytucji. Ponadto, gdyby przyjąć, że mankamentem skargi był brak formalny, to skarżąca powinna być – w jej przekonaniu – wezwana do uzupełnienia tego uchybienia w trybie przewidzianym w ustawie. Skarżąca ponownie podkreśliła w zażaleniu, że posłużeniu się przez ustawodawcę terminem „zażalenia interesu publicznego” towarzyszyło odwołanie się do techniki odesłania do „odrębnych przepisów”, co tylko pozornie prowadzi do jego dookreślenia, zwłaszcza w sytuacji, w której tych przepisów brakuje.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w zw. z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc poprzednia ustawa o TK. Jednak zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Rozpatrywane zażalenie dotyczy postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, która została wniesiona przed 30 sierpnia 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli, a zatem i do rozpoznania złożonego zażalenia, zastosowanie mają nadal przepisy ustawy o TK z 1997 r.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wniesione zażalenie nie zawiera argumentów, które podważyłyby prawidłowość postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Przesłankami odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu były jej mankamenty dotyczące zarówno przedmiotu (zakwestionowanych przepisów u.f.p.), jak i podstawy (zarzutów niezgodności z Konstytucją). W odniesieniu do problemu przedmiotu skargi Trybunał podtrzymuje w całości negatywną ocenę art. 207 ust. 4 pkt 3 i art. 207 ust. 5 u.f.p. jako dopuszczalnego – w świetle wymogów Konstytucji – przedmiotu zaskarżenia. Jeszcze raz należy przypomnieć, że przedmiotem skargi mogą być wyłącznie takie unormowania, które wykazują podwójną kwalifikację. Po pierwsze, były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie, w związku z którą sformułowana została skarga konstytucyjna. Po drugie, prowadzą do naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, które to naruszenie zaktualizowane zostaje wskutek wydania takiego orzeczenia. W związku z powyższymi ograniczeniami dotyczącymi przedmiotu skargi trzeba więc dodatkowo podkreślić, że nie każdy przepis (współ)kształtujący sytuację prawną skarżącego

spełniać będzie wymogi przewidziane w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Poza zakresem przedmiotu skargi pozostają bowiem te unormowania, których wpływ na status skarżącego nie polega na wydaniu na ich podstawie ostatecznego orzeczenia, lecz jedynie na wywołaniu następstw, kwalifikowanych następnie przez organ władzy publicznej działający na podstawie już innych przepisów.

W ocenie Trybunału wskazane przez skarżącą orzeczenie Instytucji Zarządzającej stwierdzające wystąpienie przesłanek do odmowy podpisania umowy o dofinansowanie projektu nie spełnia opisanych wyżej wymogów. Jego podstawą prawną były przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.). Dokonując oceny „formalnej kwalifikowalności” skarżącej jako podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie, organ administracji uwzględnił jedynie następstwa prawne wydanych w 2012 r. ostatecznych decyzji, których skutkiem było m.in. nadanie skarżącej statusu podmiotu podlegającego wykluczeniu z możliwości otrzymania środków. Nie można jednak przyjąć, aby to właśnie orzeczenie wydane w 2013 r. ukształtowało taki status skarżącej. Dla dopuszczalności połączenia zarzutów skargi konstytucyjnej z określonym rozstrzygnięciem niezbędne jest zaś potwierdzenie, że to z jego wydaniem wiąże się niedozwolona konstytucyjnie ingerencja w sferę praw i wolności skarżącego. Taka zależność między orzeczeniem Instytucji Zarządzającej wskazanym przez skarżącą a przedstawionymi w skardze zarzutami nie wystąpiła.

Trybunał nie podziela także zastrzeżeń skarżącej dotyczących braku podstaw do łączenia skutków przewidzianych w art. 207 ust. 4 pkt 3 i ust. 5 u.f.p. z decyzją wydawaną na podstawie art. 207 ust. 9 u.f.p. To właśnie wydanie przez organ administracji decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, jak również sposób zwrotu środków stanowi przesłankę zastosowania wobec adresata tej decyzji sankcji określonej w art. 207 ust. 4 pkt 3 i ust. 5 u.f.p. Zwrócić należy też uwagę na okoliczność, że to uzyskanie przez decyzję określoną w art. 207 ust. 9 u.f.p. przymiotu ostateczności jest zdarzeniem, od którego – zgodnie z art. 207 ust. 5 u.f.p. – obliczany jest bieg terminu wykluczenia. Kwestionując zgodność z Konstytucją instytucji wykluczenia nie sposób więc nie uwzględniać rozstrzygnięcia, z którego wydaniem ściśle wiąże się jej zastosowanie wobec skarżącej. Tym rozstrzygnięciem były zaś – w jej przypadku – decyzje z 2012 r., nie zaś późniejsze orzeczenie Instytucji Zarządzającej z 1 października 2013 r.

Powyższa kwalifikacja rozstrzygnięć podjętych w sprawie skarżącej uzasadniała też w pełni poczynione przez Trybunał w postanowieniu o odmowie nadania skardze dalszego biegu zastrzeżenia odnośnie do niepodjęcia przez nią kroków prawnych, które umożliwiłyby nadanie decyzjom z 2012 r. waloru ostateczności, niezbędnego w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji do ewentualnego wystąpienia ze skargą konstytucyjną przeciwko unormowaniom art. 207 ust. 4 i ust. 5 u.f.p.

Trybunał nie podziela również zastrzeżeń skarżącej dotyczących dokonanej w zaskarżonym postanowieniu kwalifikacji wyjaśnienia przez nią sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw. W swoim zażaleniu skarżąca podkreśliła, że zanegowała nie tyle dopuszczalność posłużenia się przez ustawodawcę niejednoznacznym zwrotem „zadania interesu publicznego”, ile niemożność dokonania jego precyzyjnej interpretacji z uwagi na brak „odrębnych przepisów”, do których odsyła art. 207 ust. 7 u.f.p. W tym kontekście stwierdzić jednak trzeba, że tak określony zarzut nie mógł być uznany za merytorycznie adekwatne uprawdopodobnienie niekonstytucyjności tego przepisu. Problem niezgodności z Konstytucją został bowiem w ten sposób odniesiony do innych unormowań aniżeli zakwestionowany w skardze art. 207 ust. 7 u.f.p. Postawiony zaś zarzut braku przepisów umożliwiających poprawną wykładnię wskazanego pojęcia ustawowego kieruje się w istocie przeciwko zaniechaniu prawodawczemu, którego ocena nie mieści się w zakresie

kontrolnych kompetencji Trybunału (zob. np. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2013 r., Ts 227/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 503).

Już tylko na marginesie powyższych rozważań stwierdzić trzeba, że skarżąca błędnie zinterpretowała przepisy ustawy o TK z 1997 r. dotyczące procedury uzupełniania braków formalnych skargi, dokonywanego w toku jej wstępnej kontroli. Przede wszystkim należy podkreślić, że z treści art. 49 w zw. z art. 36 ust. 2 ustawy o TK z 1997 r. nie wynika bynajmniej roszczenie skarżącego, którego treścią byłoby prawo do każdorazowego wezwania do korekty wadliwie skonstruowanej skargi konstytucyjnej. Brak jest bowiem podstaw do tego rodzaju wezwania w sytuacji, gdy skarga zawiera wprawdzie w swojej treści argumenty mające uczynić zadość wymogowi określonemu w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r., jednakże stanowisko skarżącego opiera się na błędnych lub nieadekwatnych do przedmiotu skargi przesłankach. Na przeszkodzie takiemu „poprawianiu” skargi stoi wówczas choćby wymóg zachowania terminu do wniesienia skargi, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny zasadnie odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.