



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 3 lipca 2017 r.

Pozycja 132

POSTANOWIENIE z dnia 24 października 2016 r. Sygn. akt Ts 360/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Sp. z o.o. Sp.k. w sprawie zgodności:

- 1) art. 30i pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, ze zm.) z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 30i pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 184 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez radcę prawnego skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 9 listopada 2015 r. (data nadania), Sp. z o.o. Sp.k. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność: po pierwsze – art. 30i pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U.2014.1649, ze zm.; dalej: uzppr) z art. 78 w związku z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; po drugie – art. 30i pkt 2 uzppr z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 184 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

2.1. W piśmie z maja 2014 r. w sprawie Kierownik Sekcji Kontraktowania Departamentu Wsparcia Innowacyjności Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości poinformował skarżącą, że jej wniosek o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka, lata 2007-2013” nie uzyskał pozytywnej oceny w wyniku weryfikacji zgodnie z kryteriami oceny merytorycznej obligatoryjnej.

Minister Gospodarki pismem z czerwca 2014 r. w sprawie uznał protest skarżącej odnośnie do oceny wniosku o dofinansowanie projektu za niezasadny.

Na powyższe rozstrzygnięcie skarżąca złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., który wyrokiem z września 2014 r. w sprawie stwierdził, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia Ministrowi Gospodarki. Orzeczenie to zostało podtrzymane przez Naczelny Sąd Administracyjny – Izbę Gospodarczą w wyroku z listopada 2014 r. w sprawie.

2.2. W piśmie z lutego 2015 r. w sprawie Minister Gospodarki poinformował skarżącą, że jej protest odnośnie do oceny wniosku o dofinansowanie projektu został pozostawiony bez rozpatrzenia z uwagi na wyczerpanie alokacji na realizację działania.

Na powyższe rozstrzygnięcie skarżąca złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., który ją oddalił wyrokiem z kwietnia 2015 r. w sprawie. Orzeczenie to podtrzymał Naczelny Sąd Administracyjny – Izba Gospodarcza w wyroku z lipca 2015 r. w sprawie. W ocenie sądów administracyjnych obu instancji w sprawie skarżącej została dokonana zarówno kontrola merytoryczna rozstrzygnięcia wydanego przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, w postępowaniu konkursowym, po wniesieniu przez skarżącą protestu, jak i kontrola sądownoadministracyjna w dwóch instancjach, w wyniku której stwierdzono prawomocnie, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo. W ponownym postępowaniu protestowym nie oceniano już sprawy merytorycznie, a stwierdzono jedynie fakt wyczerpania alokacji. Ostatecznie więc wszelkie gwarancje konstytucyjne do skutecznego wniesienia środków odwoławczych i sądowych oraz do dwukrotnego, merytorycznego i efektywnego rozpoznania sprawy – zarówno na etapie przesądowym, jak i sądowym – zostały w tym wypadku zachowane.

3. Zdaniem skarżącej art. 30i pkt 1 uzppr „w zakresie, w jakim w sytuacji wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu dostępnej w ramach programu operacyjnego nakazuje właściwej instytucji pozostawienie protestu wnioskodawcy bez rozpatrzenia”, jest niezgodny z prawem do zaskarżenia decyzji w pierwszej instancji w związku z zasadami równości, demokratycznego państwa prawnego i proporcjonalności. Z kolei art. 30i pkt 2 uzppr „w zakresie, w jakim w sytuacji wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu dostępnej w ramach programu operacyjnego nakazuje sądowi uwzględniającemu skargę jedynie stwierdzenie, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo bez przekazywania sprawy do ponownego rozpatrzenia”, narusza – według skarżącej – prawo do sądu w związku z ramami ustrojowymi funkcjonowania sądów administracyjnych oraz zasadami równości, demokratycznego państwa prawnego i proporcjonalności.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W dniu 16 sierpnia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z jej art. 83 ust. 1 w sprawach wszczętych i niezakończonych przed 16 sierpnia 2016 r. stosuje się przepisy tego aktu normatywnego. Zgodnie zaś z art. 37 ust. 1 w związku z art. 50 ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom, a także czy w sprawie występują przesłanki, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o TK.

2. W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia skarżąca uczyniła art. 30i pkt 1 i 2 w następującym brzmieniu:

„W przypadku gdy na jakimkolwiek etapie postępowania w zakresie procedury

odwoławczej, alokacja na realizację działania lub priorytetu, o której mowa w art. 30a ust. 1 pkt 2 [uzppr], zostanie wyczerpana:

1) właściwa instytucja zarządzająca pozostawia protest bez rozpatrzenia, informując o tym na piśmie wnioskodawcę, pouczając jednocześnie o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na zasadach określonych w art. 30c [uzppr];

2) sąd, uwzględniając skargę stwierdza tylko, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i nie przekazuje sprawy do ponownego rozpatrzenia”.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia konstytucyjnych i ustawowych kryteriów warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie.

3.1. Odnośnie do zarzutu niezgodności art. 30i pkt 1 uzppr z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał zwraca uwagę, że treść art. 78 zdanie drugie *in principio* ustawy zasadniczej przesądza jednoznacznie, iż prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, wynikające ze zdania pierwszego tego przepisu, nie ma charakteru absolutnego.

3.1.1. Względny charakter art. 78 ustawy zasadniczej polega na tym, że ustrojodawca upoważnił wyraźnie ustawodawcę do wprowadzania wyjątków od zasady zaskarżalności (zob. wyroki TK z: 17 lutego 2004 r. w sprawie SK 39/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 7; 18 października 2004 r. w sprawie P 8/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 92; 14 października 2010 r. w sprawie K 17/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 75; 3 lipca 2012 r. w sprawie K 22/09, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 74; 6 grudnia 2011 r. w sprawie SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113; 8 października 2013 r. w sprawie K 30/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 98; 22 października 2013 r. w sprawie SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100; 26 listopada 2013 r. w sprawie SK 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 124). Dopuszczenie ustanawiania wyjątków od prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (co odpowiednio odnosi się również do możliwości nierozpoznawania środków odwoławczych co do *meritum*) jest – zważywszy na ponadstandardowy charakter tego prawa z perspektywy prawnomiędzynarodowej i prawnoporównawczej – przejawem niezbędnego minimum racjonalności ustrojodawcy. Wykreowanie absolutnego prawa do zaskarżania (bez ograniczeń czasowych i innych racjonalnych kryteriów warunkujących rozpoznanie sprawy co do istoty) orzeczeń i decyzji oznaczałoby stworzenie rozwiązania, którego realizacja w ujęciu legislacyjnym byłaby być może możliwa do osiągnięcia, jednak w praktyce spowodowałaby całkowity paraliż i niefunkcjonalność poszczególnych postępowań służących rozstrzygnięciu o prawach i obowiązkach jednostki oraz stanowiłaby ewenement na skalę europejską. Z tego punktu widzenia przepis zawarty w zdaniu drugim art. 78 Konstytucji nie może być postrzegany przede wszystkim – a tym bardziej wyłącznie – jako rodzaj koncesji ze strony ustrojodawcy, lecz raczej jako wyraz przezorności i świadomości, że – z różnych racjonalnych względów – absolutyzacja prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz konieczności ich rozpoznania co do istoty bez względu na okoliczności prawne lub faktyczne jest po prostu wykluczona.

3.1.2. Trybunał podkreśla, że ustrojodawca nie poprzestał na możliwym do przyjęcia założeniu, że do prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji mogłaby mieć zastosowanie ogólna regulacja dotycząca dopuszczalności ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw zawarta w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, lecz wskazał w art. 78 zdanie drugie *in principio* Konstytucji odrębnie i w sposób szczególny, iż dopuszczalne jest określenie wyjątków od omawianego prawa. Okoliczność ta musi być uwzględniana przy wykładni tego przepisu, jak również przy analizie jego relacji

do art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. W rezultacie interpretacja art. 78 Konstytucji (czy to ujmowanego „samodzielnie”, czy też w powiązaniu z art. 2, art. 32 i art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej) nie może dopuszczalnych *expressis verbis* wyjątków czynić iluzorycznymi i pozbawionymi w istocie znaczenia z punktu widzenia celów, którym mają służyć. Otwiera to drogę do stwierdzenia, że wyjątki, o których mowa w art. 78 Konstytucji, mogą być istotne z punktu widzenia poszczególnych kategorii postępowań oraz poszczególnych rodzajów spraw i wydawanych w nich orzeczeń i decyzji, o ile tylko ich wprowadzenie będzie uzasadnione odpowiednimi względami.

3.1.3. Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy, Trybunał stwierdza, że skarżąca nie wykazała w skardze przesłanek, które przemawiałyby za zasadnością zarzutu niezgodności art. 30i pkt 1 uzppr z art. 78 w związku z art. 32 w związku z art. 2 z związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z punktu widzenia treści art. 78 zdanie drugie *in principio* ustawy zasadniczej nie ma zaś żadnych podstaw, aby z zakresu możliwych wyjątków od zasady zaskarżalności wyłączać *a priori* określone orzeczenia lub decyzje (ewentualnie – wyłączać w pewnych sytuacjach możliwość merytorycznego rozpoznania wniesionych środków zaskarżenia) bądź wykluczać ewentualność ustanawiania takich wyjątków w określonych rodzajach spraw (materiach) lub rodzajach postępowań (sądowych albo pozasądowych). W szczególności nie można przyjmować z góry założenia, że wyjątki nie mogą dotyczyć orzeczeń lub decyzji wydawanych w sprawie rozumianej jako całość poddana pod rozstrzygnięcie (np. odrzucenie środka procesowego, umorzenie postępowania, odmowa jego wszczęcia, pozostawienie bez rozpatrzenia) lub nawet dotyczących jej istoty (merytorycznych) i powinny być ograniczone – co najwyżej – tylko do orzeczeń lub decyzji o charakterze incydentalnym lub akcesoryjnym (np. postanowienia dowodowe, orzeczenia dotyczące toku postępowania, w przedmiocie kosztów). Inną kwestią jest to, że poszczególne rodzaje orzeczeń lub decyzji, postępowania, w których one zapadają, albo sprawy lub zagadnienia, których one dotyczą, wymagać mogą zróżnicowanego ukształtowania ewentualnych warunków dopuszczalności przyjęcia wyjątku od zaskarżalności. W szczególności w wypadku orzeczeń lub decyzji, które dotyczą istoty sprawy (mają zatem charakter merytoryczny), należy zakładać potrzebę spełnienia bardziej restryktywnych warunków jako przesłanek wyłączenia ich zaskarżalności albo znoszących możliwość merytorycznego rozpoznania środków odwoławczych (zaskarżenia) niż w wypadku orzeczeń lub decyzji w kwestiach incydentalnych lub akcesoryjnych, które nie rzutują w zasadniczy sposób na sytuację procesową uczestników postępowania.

3.1.4. Z tych też powodów Trybunał postanowił odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze w zakresie badania konstytucyjności art. 30i pkt 1 uzppr na podstawie art. 37 ust. 3 w związku z art. 50 ustawy o TK.

3.2. Odnośnie zaś do kwestii badania zgodności art. 30i pkt 2 uzppr z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 184 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał stwierdza, że przedmiot zaskarżenia i sformułowany wobec niego zarzut pozostaje bez związku z wydanymi wobec skarżącej rozstrzygnięciami.

3.2.1. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału, w procedurze inicjowanej skargą konstytucyjną przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego może być bowiem jedynie norma, na podstawie której wydane zostało orzeczenie lub decyzja naruszająca konstytucyjne prawa lub wolności (zob. np. postanowienia TK z: 13 listopada 2007 r. w sprawie SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 18 kwietnia 2005 r. w sprawie Ts 176/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 134; 5 stycznia 2001 r. w sprawie Ts 83/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 91). Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje możliwości kwestionowania każdego przepisu kształtującego sytuację prawną skarżącego, ale jedynie takiego, który

stanowił podstawę normatywną orzeczenia. Skarga konstytucyjna nie może zmierzać do inicjowania postępowania o charakterze abstrakcyjnym (zob. postanowienie TK z 6 lipca 2005 r. w sprawie SK 25/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 83). Innymi słowy, aby uznać skargę konstytucyjną za dopuszczalną, musi występować ścisła relacja (związek) pomiędzy treścią orzeczenia, zaskarżonym przepisem aktu normatywnego a postawionym zarzutem niezgodności tego przepisu z określoną normą konstytucyjną.

3.2.2. Przepis art. 30i pkt 2 uzppr odnosi się do sytuacji, w której w razie wyczerpania alokacji sąd administracyjny, uwzględniając skargę, stwierdza tylko, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i nie przekazuje sprawy do ponownego rozpatrzenia. W stanie faktycznym poprzedzającym wniesienie analizowanej skargi nie doszło do ziszczenia się owej hipotezy. Przeciwnie: wyrokiem z września 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. stwierdził, że ocena projektu przeprowadzona w piśmie Ministra Gospodarki z czerwca 2014 r. odbyła się w sposób naruszający prawa i przekazał temu organowi sprawę do ponownego rozpatrzenia (rozstrzygnięcie z czerwca 2014 r. zostało wyeliminowane z obrotu prawnego); Minister Gospodarki pismem z 20 lutego 2015 r. (wobec wyczerpania alokacji) pozostawił bez rozpoznania protest skarżącej; wyrokiem z kwietnia 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił zaś skargę skarżącej na pismo z lutego 2015 r. Nie doszło zatem do zastosowania zaskarżonego przepisu wobec skarżącej (nie stanowił on podstawy prawnej orzeczenia sądu administracyjnego ani pierwszej, ani drugiej instancji).

3.2.3. W związku z powyższym Trybunał postanowił odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze w zakresie badania konstytucyjności art. 30i pkt 2 uzppr ze względu na niedopuszczalność orzekania (art. 40 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 50 stawy o TK).

4. Niezależnie od powyższego Trybunał wskazuje również na nieprawidłowe przywołanie przez skarżącą art. 184 Konstytucji jako wzorca kontroli. Przepis ten stanowi normę ustrojową (zakreśla kognicję Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz innych sądów administracyjnych) i nie można z niego wywieść (ani w ujęciu „samodzielnym”, ani w powiązaniu z innymi postanowieniami ustawy zasadniczej) jakichkolwiek praw lub wolności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Z tego też powodu badanie zgodności zaskarżonego art. 30i pkt 2 uzppr z art. 184 Konstytucji w trybie skargi konstytucyjnej byłoby niedopuszczalne w myśl art. 40 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 50 stawy o TK.

W związku z powyższym Trybunał postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 37 ust. 4 w związku z art. 50 ustawy o TK skarżącej przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty doręczenia tego postanowienia.