

Rafał Poździk

Nieproporcjonalne ograniczenie prawa wnioskodawców do sądu w sprawach dotyczących dofinansowania projektów ze środków unijnych

Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r. w sprawie SK 8/12*

Teza: Art. 30 c ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹ 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.²

Teza glosowanego orzeczenia zasługuje na pełną aprobatę. Stanowi ona kontynuację dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału na tle regulacji prawnych zawartych w u.z.p.p.r. Sposób ukształtowania w tej ustawie niektórych procedur, związanych z oceną i wyborem projektów do wsparcia ze środków unijnych, budzi od wielu lat poważne wątpliwości co do ich konstytucyjności.³ Po raz pierwszy system ten został zakwestionowany przez Trybunał w wyroku z dnia 12 grud-

* Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r. w sprawie SK 8/12, Dz. U. z 12 listopada 2012 r., poz. 1237, dalej powoływany jako „wyrok TK z 30 października 2012 r.”

¹ Dz. U. nr 227, poz. 1658, dalej powoływana jako „u.z.p.p.r.”

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483), dalej powoływana jako „Konstytucja RP”.

³ Zob. K. Borowicz, *Zasady prowadzenia polityki rozwoju. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. z komentarzem*, Warszawa 2008, s. 40; M. Szubiakowski, *Postępowanie w sprawie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju oraz sądowa kontrola w tych sprawach*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 4, s. 32–33; R. Poździk, *Sądowa kontrola oceny projektów finansowanych z funduszy unijnych na przykładzie Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka”*, EPS 2010, nr 3, s. 34 oraz postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie V SA/Wa 1613/09 i postanowienie WSA w Łodzi z dnia 8 października 2010 r. w sprawie II SA/Łd 973/10, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

nia 2011 r. w sprawie P 1/11.⁴ Trybunał uznał za niekonstytucyjne te przepisy u.z.p.p.r., które dopuszczają uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru i oceny projektów oraz uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcom, poza systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego.⁵

Jak podkreślono w uzasadnieniu glosowanego orzeczenia, u.z.p.p.r. stanowi regulację szczególną, gdyż jej celem jest zapewnienie szybkiej i sprawnej dystrybucji środków unijnych. Z tego powodu ustawodawca zrezygnował z aktów prawa powszechnie obowiązującego jako podstawowej formy prawnej do regulacji niezbędnych procedur, na rzecz dokumentów składających się na systemy realizacji poszczególnych programów operacyjnych (uszczegółowienia, wytyczne, regulaminy konkursów, przewodniki po kryteriach wyboru czy różnego rodzaju podręczniki). Dokumenty te możemy zaliczyć do grupy swoistych źródeł prawa administracyjnego⁶, wyznaczających zamierzenia administracji publicznej i stanowiących jedną z materialnych (treściowych) przesłanek aktów wydawanych przez organy administracyjne.⁷

Jak podkreślono w uzasadnieniu glosowanego wyroku, w trakcie oceny i wyboru projektów powszechnie stosowana jest zasada formalizmu, która ma zdyscyplinować podmioty wnioskujące o dofinansowanie z funduszy unijnych. Wypada zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału, że ustawa zasadnicza dopuszcza nałożenie licznych wymogów formalnych na ubiegających się o dotacje. Potwierdzenie takiej tezy odnajdujemy w orzecznictwie sądów administracyjnych, które uznały, że ubieganie się o dotacje unijne jest prawem, a nie obowiązkiem potencjalnych beneficjentów (zasada dobrowolności).⁸ Stąd uczestnictwo w konkursie nakłada na wnioskodawców obowiązek przygotowania wniosków o dofinansowanie w sposób zgodny z wymogami i w terminie określonym w regulaminie konkursu. Sformalizowanie postępowania dotyczącego przyznania unijnej pomocy ma na celu sprawiedliwy i obiektywny rozdział środków pomocowych.⁹ Jednakże należy pamiętać, iż związana z formalizmem chęć zagwarantowania sprawnego i szybkiego przeprowadzenia postępowania konkursowego nie może prowadzić

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r. w sprawie P 1/11, Dz. U. z 27 grudnia 2011 r. nr 279, poz. 1644, dalej powoływany jako „wyrok TK z 12 grudnia 2011 r.”

⁵ Zob. szerzej: K. Brysiewicz, R. Poździk, *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z funduszy unijnych w Polsce – uwagi na tle wyroku TK z 12.12.2012 r. (P 1/11)*, EPS 2012, nr 10, s. 15 i n.

⁶ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2010, s. 47–51 i 78.

⁷ Wyrok NSA z dnia 25 maja 2006 r. w sprawie II GSK 43/06, LEX nr 236403.

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lipca 2010 r. w sprawie V SA/Wa 1333/10, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁹ Identyfikacyjny pogląd w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie V SA/Wa 2382/11, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

do nieuzasadnionego odebrania wnioskodawcom prawa do rzetelnej oceny ich projektów, a następnie prawa do weryfikacji prawidłowości negatywnej oceny projektów.¹⁰

Zasada formalizmu znajduje również zastosowanie w trakcie późniejszej procedury odwoławczej i kontroli sądownoadministracyjnej. Trybunał uznał, że wzmocnieniem rygorów formalnych będą sztywne i krótkie terminy dla dokonywania czynności przez uczestników procedur konkursowych, jak i właściwe organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne. Na tle takich rozwiązań prawnych TK trafnie podkreślił w uzasadnieniu głosowanego orzeczenia, iż nie można uznać za nieuzasadnione dążenie ustawodawcy do przyspieszenia i usprawnienia postępowania mającego na celu wybór projektów do dofinansowania. Jednakże środki przyjęte do realizacji tego celu nie mogą prowadzić do nieproporcjonalnego ograniczenia korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Szybkość oraz sprawność postępowania nie są wartościami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ustanawiającymi zasadę proporcjonalności. Trybunał zwrócił uwagę, że w sytuacji gdy szybkość postępowania jest jedyną wartością, jaką mają chronić przepisy zaostrzające rygory proceduralne, to nie jest to wartość, w imię której można poświęcić ochronę praw podmiotowych.¹¹ Szybkość dystrybucji środków unijnych nie może być zatem celem samym w sobie, który usprawiedliwiałby naruszenie podstawowych gwarancji wynikających z funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.¹²

Na tle głosowanego wyroku pojawił się zatem problem zachowania równowagi między koniecznością zapewnienia przez ustawodawcę szybkości dystrybucji środków unijnych a obowiązkiem przestrzegania konstytucyjnych praw podmiotowych. Swobodę ustawodawcy oraz administracji publicznej w zastosowaniu zasady formalizmu ogranicza zasada proporcjonalności ustanowiona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz w art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej.¹³

Organ administracyjny postępując w zgodzie z tą zasadą, powinien przyjmować środki adekwatne do realizacji założonego dzięki nim celu.¹⁴ Innymi słowy, instytucje dokonujące oceny projektów ubiegających się o dotacje unijne, przed zastosowaniem wobec wnioskodawców sankcji wynikających z regulacji konkur-

¹⁰ Por. M. Kojło, *Wybrane problemy sądowej kontroli redystrybucji środków unijnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 4, s. 51.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2012 r. w sprawie P 9/01, Dz. U. z 25 marca 2002 r. nr 26, poz. 265.

¹² Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 kwietnia 2011 r. w sprawie I SA/Bk 85/11, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹³ Dz. Urz. UE 9.5.2008, C 115/13. Por. wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie II GSK 937/11, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹⁴ Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 kwietnia 2011 r. w sprawie I SA/Bk 85/11, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

sowych, powinny dokonać analizy, czy nie jest możliwe osiągnięcie zamierzonego celu poprzez zastosowanie łagodniejszych środków. Mniejszy luz decyzyjny mają sądy administracyjne, które muszą ściśle i wprost stosować sankcje oraz procedury wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących.

W rozpatrywanej przez Trybunał sprawie skarżąca zarzuciła, że ukształtowana przez ustawodawcę w treści u.z.p.p.r. procedura sądowa charakteryzuje się bezwzględnym, nadmiernym i nieznajdującym konstytucyjnego umotywowania formalizmem, co powoduje naruszenie jej konstytucyjnego prawa do sądu w aspekcie rzetelnej i sprawiedliwej procedury. W związku z tak postawionym zarzutem należy podkreślić, iż ustawodawca dysponuje stosunkowo szerokim zakresem swobody kształtowania procedur, w tym ustanawiania wymogów formalnych, które zmierzają do uproszczenia czy przyspieszenia postępowania. Formalizm jest bowiem nieodzownym elementem sprawnego i rzetelnego postępowania, pomimo że może ograniczyć swobodę stron co do treści, formy czy terminów.¹⁵ Jednak zwiększenie formalizmu w imię sprawności i szybkości postępowania nie może naruszać konstytucyjnego prawa do sądu i musi rzeczywiście służyć osiągnięciu zamierzonego celu. Jak podkreślił Trybunał w glosowanym orzeczeniu, istotą sprawiedliwości proceduralnej jest zapewnienie stronom możliwości korzystania z wszelkich praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowanie rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy.

Dla dalszych rozważań istotne jest wskazanie, jakie wymogi formalne były związane ze stosowaniem zaskarżonych przepisów u.z.p.p.r. Skarga do sądu administracyjnego, o której mowa w art. 30 c ust. 1 u.z.p.p.r., aby została rozpoznana przez sąd, musiała być kompletna oraz nie mogła zawierać braków formalnych jako pismo procesowe.¹⁶ Natomiast inne zostały przyjęte skutki prawne w przypadku złożenia skargi niekompletnej, od skutków złożenia skargi zawierającej braki formalne. W przypadku wniesienia skargi obciążonej brakami formalnymi przewodniczący winien wezwać stronę skarżącą do uzupełnienia tychże braków formalnych w trybie art. 49 p.p.s.a. W przypadku natomiast wniesienia skargi niekompletnej ustawodawca wyraźnie określił skutek w postaci pozostawienia skargi bez rozpatrzenia (art. 30 c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r.). Strona powinna również uiścić opłatę sądową od skargi w terminie jej złożenia, czyli 14 dni od otrzymania informacji o negatywnym wyniku oceny procedury odwoławczej. Nieopłacenie skargi w ww. terminie skutkowało pozostawieniem jej bez rozpatrzenia, bez wcześniejszego wzywania do jej uzupełnienia. Jeżeli jednak nieuiszczenie opłaty w terminie lub w złej wysokości jest wynikiem błędnego pouczenia strony lub jego braku,

¹⁵ Zob. wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r. w sprawie K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109.

¹⁶ Wymagania określone w art. 46, art. 47 § 1 i art. 57 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.), dalej powoływana jako „p.p.s.a.”

nie mogła ona ponosić negatywnych konsekwencji z tego tytułu (art. 30 d ust. 3 u.z.p.p.r.). W konsekwencji powinna być wezwana przez sąd do uzupełnienia tego braku w trybie przewidzianym w art. 220 § 1 p.p.s.a., jeżeli przy wnoszeniu skargi nie była reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego.¹⁷

Jak podkreślił Trybunał w głosowanym orzeczeniu, ustawodawca nie wskazał precyzyjnie, jakie dokumenty muszą być dołączone do skargi, aby została ona uznana za kompletną, a dodatkowo nie przesądził, czy mają być one wniesione w oryginale. Całe ryzyko związane ze stosowaniem takich przepisów zostało przerzucone na wnioskodawców, co stanowiło złamanie zasady pewności prawa. Zasada ta wymaga, aby przepisy prawa były stosowane w sposób zrozumiały i precyzyjny. Zatem pewność prawa jest to pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają uczestnikom obrotu prawnego poczucie bezpieczeństwa. Dzięki temu jednostka ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu, opierając się na pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą spowodować.¹⁸

Przed wydaniem głosowanego wyroku w orzecznictwie uznano, iż przepisy regulujące instytucję pozostawienia skargi bez rozpatrzenia muszą być interpretowane ściśle.¹⁹ Strona musi mieć więc pełną świadomość wymogów formalnych skargi i nie może być narażona na to, aby jakakolwiek niejasność była interpretowana na jej niekorzyść i pozbawiała ją prawa do sądowej kontroli.²⁰

Jak prawidłowo przyjęto w uzasadnieniu głosowanego wyroku, skarga do sądu administracyjnego – wnoszona na podstawie przepisów u.z.p.p.r. – musiała spełniać w pierwszej kolejności wymogi formalne dla pism procesowych, uregulowane w p.p.s.a. Wobec braku stosownej regulacji przepisy p.p.s.a. znajdują odpowiednie zastosowanie zgodnie z art. 30 e u.z.p.p.r. W razie braków formalnych w tym względzie przewodniczący wzywał stronę na podstawie art. 49 §1 p.p.s.a. do uzupełnienia tych braków pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpatrzenia.²¹ W tym zakresie Trybunał musiał ocenić, czy niezbędne było wprowadzenie przez ustawodawcę dodatkowego wymogu formalnego w postaci obowiązku zapewnienia *kompletności skargi* i bardziej rygorystycznych skutków prawnych niezachowania warunku kompletności skargi.

¹⁷ Por. postanowienie NSA z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie II GSK 1429/11, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹⁸ Zob. szerzej: M. Baran, *Zasada pewności prawa a zasada legalizmu unijnego – uwagi na tle orzecznictwa TS*, EPS 2011, nr 5, s. 13 i n.

¹⁹ Postanowienie NSA z dnia 10 sierpnia 2011 r. w sprawie II GZ 381/11, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁰ Por. postanowienie NSA z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie II GSK 459/11, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²¹ Por. postanowienia NSA: z dnia 6 stycznia 2010 r. w sprawie II GSK 1057/09, z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie II GSK 916/09, z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie II GSK 306/01, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

W ślad za stanowiskiem Trybunału należy podkreślić, iż zastosowanie przepisów regulujących instytucję pozostawienia skargi bez rozpatrzenia pozbawiało stronę możliwości sądowej kontroli kwestionowanego przez nią rozstrzygnięcia. Taka konstrukcja przepisów naruszała standard prawny, iż strona musi mieć pełną świadomość treści ustawowych wymogów wniesienia skargi i nie może być narażona na to, aby jakakolwiek niejasność była interpretowana na jej niekorzyść i pozbawiała ją prawa do sądowej kontroli jej skargi.²²

Pewne wskazówki odnośnie do rozumienia pojęcia *kompletności skargi* można było odnaleźć w art. 30 c ust. 2 u.z.p.p.r., aczkolwiek zakres tego pojęcia wzbudził wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych. W początkowym okresie sądy rygorystycznie podchodziły do pojęcia kompletnej dokumentacji, stwierdzając, że część dokumentów może być wniesiona wyłącznie w oryginale (wniosek o dofinansowanie, informacja o negatywnej ocenie projektu).²³ Jednocześnie NSA²⁴ uznał, że dokumentacja jest kompletna, gdy stanowi całość, a więc gdy zawiera wszystkie dokumenty złożone przez stronę, którymi dysponowały organy, oceniając projekt i rozpoznając środki odwoławcze, a także dokumenty pochodzące od organu, a doręczone stronie.

Trybunał zwrócił uwagę w uzasadnieniu głosowanego wyroku, iż wątpliwość w orzecznictwie dotyczyła tego, jakie dokumenty skarżący powinien dołączyć w oryginale. Zgodnie z poglądem prezentowanym przez NSA w postanowieniu z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie II GSK 306/11²⁵, w art. 30 c ust. 2 u.z.p.p.r. wyszczególniono, które z dokumentów mogą zostać złożone w formie kopii. Oznacza to, iż pozostałe wymienione w tym przepisie dokumenty powinny zostać złożone w oryginale. Interpretacja art. 30 c ust. 2 u.z.p.p.r., zgodnie z którą złożenie odpisów dokumentów utożsamiane było ze złożeniem dokumentacji niekompletnej, co skutkowało pozostawieniem skargi bez rozpoznania, prowadziła do nieuzasadnionego pozbawienia strony konstytucyjnego prawa do sądu.²⁶ Jak podkreślił NSA²⁷, składana przez stronę skarżącą kompletna dokumentacja

²² Postanowienie NSA z dnia 28 września 2011 r. w sprawie II GSK 1884/11, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²³ Zob. postanowienie NSA z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie II GSK 306/11, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁴ Postanowienie NSA z dnia 7 czerwca 2011 r. w sprawie II GSK 936/11, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁵ Przeciwny pogląd został wyrażony w postanowieniach NSA: z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie II GSK 2274/11, z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie II GSK 2248/11, dostępnych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁶ Identyczne stanowisko zob. uzasadnienie w postanowieniu NSA z dnia 7 czerwca 2011 r. II GSK 936/11, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁷ Postanowienie NSA dnia 10 sierpnia 2011 r. w sprawie II GZ 381/11, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

ma mieć formę wiarygodną. Jeżeli sąd poweźmie wątpliwości co do wiarygodności dokumentów i uzna, że uniemożliwia to nadanie sprawie prawidłowego biegu, to może zastosować art. 48 p.p.s.a. Dołączenie kompletnej dokumentacji sprawy w postaci kserokopii niepoświadczonych za zgodność jest brakiem formalnym, który mógł być uzupełniony, bowiem nie przeszkadza w opracowywaniu sprawy. Sąd powinien wezwać do jego niezwłocznego uzupełnienia, co powinno nastąpić najpóźniej przed wydaniem rozstrzygnięcia. Kopie dokumentów pochodzące od strony, jak również pism organu kierowanych do strony, może uwierzytelnić sama strona, ze wszystkimi prawnymi konsekwencjami rzetelności takiego oświadczenia.²⁸ Zobowiązanie skarżącego do składania oryginałów dokumentów stanowiło wyraz nadmiernego formalizmu. Celem regulacji zawartej w art. 30 c ust. 2 u.z.p.p.r. było zapewnienie sądowi możliwości zapoznania się z kompletną dokumentacją w sprawie. Moim zdaniem wspomniany cel zostanie osiągnięty wówczas, gdy sąd będzie dysponował kompletną dokumentacją niezależnie od tego, czy zostanie ona złożona w oryginale, czy też w uwierzytelnionych kopiach.²⁹

Wszystkie przytoczone wyżej argumenty przemawiają więc za poglądem, że dokumenty dołączane przez stronę do skargi, w zakresie określonym w art. 30 c u.z.p.p.r., nie stanowią dokumentów, o jakich mowa w art. 48 §1 p.p.s.a. (nie są przedkładane na żądanie sądu), ale *de facto* zastępują akta administracyjne.³⁰ Obowiązek ich przedkładania służy przede wszystkim temu, aby sąd administracyjny miał zachowaną możliwość dokonania badania zgodności z prawem działania właściwych instytucji dokonujących oceny projektów w postępowaniu, które cechuje dążenie do szybkiego rozpoznania sprawy. Cel ten zostaje osiągnięty zarówno wtedy, gdy strona przedłoży oryginał dokumentu, jak i wtedy, gdy dołączy do skargi jego kopię, której zgodność z oryginałem jest potwierdzona w sposób wiarygodny. Wskazane powyżej problemy interpretacyjne Trybunał trafnie uznał za jeden z argumentów przemawiających za przyjęciem tezy, iż instytucja pozostawiania skargi bez rozpatrzenia jest niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W przygotowywanej nowelizacji u.z.p.p.r. z 2012 r.³¹ zdefiniowano pojęcie kompletnej dokumentacji, a także wprowadzono możliwość wezwania wnioskodawców przez sąd do uzupełnienia braków w zakresie kompletności dokumentacji w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia bez rozpatrzenia. Taka

²⁸ Por. postanowienie NSA z dnia 11 stycznia 2011 r. w sprawie II GSK 1452/10, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁹ Por. postanowienie NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r. w sprawie II GSK 460/11, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

³⁰ Postanowienie NSA z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie II GSK 2188/11, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

³¹ Art. 1 pkt 6 projektu ustawy z dnia 18 września 2012 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, dostępny na stronie www.bip.mrr.gov.pl

regulacja implementuje wskazania zawarte w uzasadnieniu glosowanego wyroku TK. Dodatkowo ustawodawca planuje doprecyzowanie, że skarga podlega wpisowi stałemu.

Trybunał słusznie zwrócił uwagę, że niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów wynikała również z wprowadzenia w u.z.p.p.r. licznych odstępstw od ogólnych zasad postępowania sędow-administracyjnego. Przede wszystkim strona wnosi skargę bezpośrednio do sądu administracyjnego, a więc ustawodawca wyłączył obowiązek organu wynikający z art. 54 §2 p.p.s.a, tj. przekazania skargi wraz aktami administracyjnymi sprawy. W konsekwencji sąd rozpoznaje sprawę tylko w oparciu o dokumentację złożoną przez stronę skarżącą, a więc zastępuje ona akta administracyjne.³² Ustawodawca wprowadzając na podstawie u.z.p.p.r. odrębności w postępowaniu sędow-administracyjnym, chciał zapewnić szybkie rozpatrzenie skargi, jednakże w praktyce regulacje te odniosły odwrotny skutek.³³ Należy bowiem zauważyć, że wniesienie skargi bezpośrednio do sądu przez wnioskodawcę nie zwalnia sądu z obowiązku ustalenia, czy został dochowany termin na jej wniesienie. W tym celu sądy zwracają się do organów o przesłanie zwrotnego potwierdzenia odbioru informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej. Ponadto sądy administracyjne dla zachowania zasady czynnego udziału stron w postępowaniu przyjęły zobowiązanie doręczenia odpisu skargi organowi, którego rozstrzygnięcie zostało zaskarżone, aby miał on możliwość wypowiedzenia się co do twierdzeń strony przeciwnej. Powyższe czynności z reguły powodują wydłużenie postępowania o kilka tygodni, co utrudnia sądom wywiązanie się z obowiązku rozstrzygnięcia sprawy w terminie 30 dni od dnia wniesienia skargi.³⁴

Trybunał zasadnie negatywnie ocenił ustanowienie obowiązku wnoszenia skargi bezpośrednio do WSA, a nie w trybie pośrednim, co stanowi regułę w innych postępowaniach.³⁵ Zdaniem Trybunału taki tryb nie przyczynił się do przyspieszenia postępowania, a dążenie do zdyscyplinowania strony poprzez nałożenie na nią obowiązku złożenia kompletnej dokumentacji wywołało dużą liczbę rozstrzygnięć sądów pozostawiających skargi bez rozpatrzenia. Jak wskazano, w doktrynie kierowanie skarg bezpośrednio do sądu nie zawsze

³² Por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie V SA/Wa 2898/11, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

³³ Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego: *szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych. Uproszczenie i przyspieszenie może niewątpliwie dotyczyć kwestii formalnych (np. wprowadzenia formularzy czy skrócenia terminów składania odwołań), natomiast nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów* (zob. wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie P 9/01).

³⁴ Art. 30 c ust. 4 u.z.p.p.r.

³⁵ Art. 54 § 1 p.p.s.a. Od 1 stycznia 2006 r. regułą powinno być wnoszenie skarg do WSA za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie.

zapewnia należyłą ochronę skarżącym, a dodatkowo wymaga dokonania przez sąd wielu czynności w celu przygotowania rozprawy, opóźniających wydanie rozstrzygnięcia.³⁶

De lege ferenda należy postulować wprowadzenie regulacji nakazującej wnoszenie skargi za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie, co pozwoli na dokonanie autokontroli przez ten organ.³⁷ Dodatkowo przygotowana przez ten organ odpowiedź na skargę ułatwi wydanie przez WSA orzeczenia w 30-dniowym terminie.

W mojej ocenie instytucja pozostawienia skargi bez rozpatrzenia, przyjęta w art. 30 c ust. 5 u.z.p.p.r., była zbyt restrykcyjna w zakresie podstawy związanej z jej niekompletnością i brakiem uiszczenia opłaty sądowej w terminie. Zastosowanie art. 58 §1 p.p.s.a. pozwalałoby na odrzucenie skargi (analogiczny skutek jak przy pozostawieniu bez rozpatrzenia skargi). Natomiast w sytuacji, gdy skarga dotknięta była brakami formalnymi lub nieprawidłowo opłacona, strona wzywana byłaby przez sąd do ich uzupełnienia (art. 49 § 1 p.p.s.a.). Należy w pełni zgodzić się z poglądem Trybunału, iż uchylone przepisy regulujące instytucję pozostawienia skargi bez rozpatrzenia pozbawiały stronę możliwości sądowej kontroli kwestionowanego przez nią rozstrzygnięcia. Strona musi mieć pełną świadomość wymogów formalnych skargi i nie może być narażona na to, aby jakakolwiek niejasność była interpretowana na jej niekorzyść i pozbawiała ją prawa do sądowej kontroli jej skargi. Należy postulować *de lege ferenda*, aby przygotowując ustawę na potrzeby realizacji perspektywy finansowej na lata 2014–2020, zrezygnowano z pojęcia kompletności skargi na rzecz ogólnych zasad uregulowanych w p.p.s.a.

Reasumując, Trybunał słusznie uznał art. 30 c ust. 1 pkt 2 u.z.p.p.r. w zakresie, w jakim przewidywał, że wniesienie skargi niekompletnej powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia, bez możliwości wezwania do uzupełnienia braków w dokumentacji, za sprzeczny z konstytucyjnym wymogiem zagwarantowania sprawiedliwości proceduralnej, czyli zapewnienia stronom możliwości korzystania z wszelkich praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowania rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy.

³⁶ W. Chrościelewski, Z. Kmiecik, J. P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 12, s. 38.

³⁷ W doktrynie zwrócono uwagę na ważność instytucji samokontroli na gruncie art. 54 p.p.s.a. Zob. K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 1, s. 58 i n.