



Warszawa, dnia 30 października 2007 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**  
*Janusz Kochanowski*  
**RPO-550274-1/07/MW**

00-090 Warszawa      Tel. centr. 0 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 0 22 827 64 53

**Pani**  
**Grażyna Gęsicka**  
**Minister Rozwoju Regionalnego**  
**WARSZAWA**

*Niech honoruje Pani Minister*

W odpowiedzi na pismo Pani Minister z dnia 27 sierpnia 2007 r. (DP-I-024-768/07), oraz ustosunkowując się do przekazanej opinii prawnej – dotyczącej wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich rozpatrywanego przez Trybunał Konstytucyjny (sygn. K 32/07) – pragnę poinformować, że Rzecznik podtrzymuje stanowisko co do niekonstytucyjności art. 37 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. nr 277, poz. 1658 ze zmian.). W opinii Rzecznika regulacja ta, poprzez wyłączenie kontroli sądowniczo-administracyjnej nad rozdziałem środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych, jest niezgodna z art. 45 ust. 1 oraz art. 184 Konstytucji RP.

Odnosząc się do argumentacji przytoczonej w przekazanych dokumentach, pragnę zwrócić uwagę na następujące kwestie:

1. W stanowisku przedstawionym przez Ministra Rozwoju Regionalnego można znaleźć szerokie omówienie charakteru prawnego systemu wdrażania programów operacyjnych. Podkreśla się, iż programy operacyjne – wdrażane na podstawie odpowiednich rozporządzeń Rady - podlegają negocjacom z Komisją Europejską i są przez nią zatwierdzane. Istotna jest też rola Komitetu Monitorującego, który zatwierdza kryteria wyboru projektów. Członkami

Komitetu są m. in. przedstawiciele strony samorządowej, przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych (organizacji pracowników i pracodawców, organizacji pozarządowych i środowiska naukowego). Wszystkie te czynniki mają decydować o tym, iż wybór konkretnego projektu w konkursie nie ma charakteru jednostronnego, władczego rozstrzygnięcia. Nie można go zatem uznać za decyzję administracyjną.

Odnosząc się do tej opinii pragnę zaznaczyć, że o tym, czy w danej sytuacji powstaje stosunek administracyjnoprawny, charakteryzujący się hierarchicznym podporządkowaniem, nie decyduje sposób, w jaki organ dochodzi do rozstrzygnięcia sprawy. Niezależnie od tego, jak bardzo wąski jest stopień samodzielności organu w podejmowaniu określonej decyzji, i z iloma podmiotami organ ten zobowiązany jest konsultować i uzgadniać kryteria wyboru i procedury, istotą problemu jest charakter rozstrzygnięcia w stosunku do potencjalnego beneficjenta. Innymi słowy – odpowiedzi na pytanie, czy dane rozstrzygnięcie ma charakter jednostronny i władczy, czy też nie, należy poszukiwać w płaszczyźnie relacji: instytucja krajowa/ potencjalny beneficjent, a nie: instytucja krajowa/ Komisja Europejska.

„Wielostronne” konsultacje odbywają się bez udziału beneficjenta; rozstrzygnięcie konkursu jest w stosunku do niego aktem władczym. Konsensualny charakter stosunku prawnego pomiędzy beneficjentem a instytucją udzielającą wsparcia powstaje dopiero po wyborze konkretnego projektu.

Udział partnerów społecznych i gospodarczych w formowaniu kryteriów wyboru projektów (Komitet Monitorujący) również nie wpływa na tę ocenę – podobny element dialogu społecznego istnieje nawet w pracach ustawodawczych, które bez wątplenia należą do sfery *imperium* państwowego.

2. Trudno zgodzić się z opinią, iż wybór projektu do dofinansowania nie stwarza po stronie beneficjenta „prawa do otrzymania dofinansowania”, a jedynym uprawnieniem na gruncie ustawy jest uprawnienie do ubiegania się o dofinansowanie. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich rozstrzygnięcie konkursu kształtuje sferę praw i obowiązków podmiotu, gdyż stwarza po stronie wybranego beneficjenta określone roszczenie. Takie stanowisko – w innym miejscu opinii prawnej – pośrednio wyraża także Minister Rozwoju Regionalnego, skoro dopuszcza stosowanie do konkursu regulacji prawnej przetargu, a więc także roszczenia określonego w art. 70<sup>2</sup> § 3 kc (w zw. z art. 70<sup>3</sup> § 3 kc).

3. We wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik nie twierdził, że indywidualny charakter sprawy jest właśnie tym czynnikiem, który lokuje rozstrzygnięcie w przedmiocie konkursu w sferze prawa administracyjnego. Indywidualny charakter sprawy

pozwała na jej wyodrębnienie od innych sfer działalności administracji, a nie na odróżnienie od spraw cywilnych (które, oczywiście, co do zasady mają charakter indywidualny).

4. W stanowisku Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przedstawiono argument, że wszędzie tam, gdzie akt normatywny przewiduje, iż pomoc jest przyznawana w formie decyzji administracyjnej, zostało to wprost wskazane: jako przykład podano regulację art. 20 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. nr 64, poz. 427) oraz art. 33 a, art. 33 c i 33 e ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego (Dz.U. nr 223, poz. 2221 ze zmian.).

Należy jednak zauważyć, że o naturze i kwalifikacji prawnej określonego rozstrzygnięcia decyduje nie nazwa, a jego istota; tymczasem, jak wykazuje Rzecznik Praw Obywatelskich w omawianym wniosku, rozstrzygnięcie o przyznaniu dofinansowania posiada wszelkie cechy, które pozwalają na uznanie go za decyzję administracyjną. Trudno znaleźć racjonalne argumenty przemawiające za tezą, że rozstrzygnięcie o przyznaniu środków finansowych na podstawie w/w ustaw ma zupełnie inny charakter prawny niż rozstrzygnięcie wydawane na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich podziela w całości pogląd – czemu dał wyraz we wniosku z dnia 12 lipca 2007 r. – że wyłączenie właściwości sądów administracyjnych dla rozpoznania określonych spraw oznacza wyłącznie to, iż znajdzie tutaj zastosowanie domniemanie wynikające z art. 177 Konstytucji RP, obligujące sąd powszechny do rozstrzygnięcia takiej sprawy.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego – cytowanym zarówno we wniosku Rzecznika, jak i w stanowisku Ministra Rozwoju Regionalnego – dominuje koncepcja "sprawy", rozpoznawanej przez sąd powszechny, która jest oparta na idei tzw. roszczenia procesowego, co oznacza, że o dopuszczalności drogi sądowej nie decyduje obiektywne istnienie prawa podmiotowego, lecz jedynie twierdzenie strony o jego istnieniu.

Takie pojęcie roszczenia procesowego zaakceptował również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99; Trybunał podkreślił, iż na etapie podejmowania decyzji o dopuszczalności drogi sądowej sąd nie jest uprawniony do rozstrzygnięcia o zasadności roszczenia powoda, nawet gdy jest przekonany o braku podstaw materialno - prawnych do zasądzenia powództwa. Kwestia istnienia stosunku cywilnoprawnego nie powinna być rozpatrywana jako przesłanka dopuszczalności powództwa. Teza ta w żąd-

nym razie nie przesądza oczywiście rozstrzygnięcia, jakie mogłoby zapaść po rozpoznaniu żądania pozwu.

Tak więc sama formalna dopuszczalność drogi sądowej w żadnym wypadku nie przesądza o istnieniu roszczenia w prawie materialnym. Sprawa dotycząca udzielania dofinansowania ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych nie jest sprawą cywilną w znaczeniu materialnym, dotyczy bowiem polityki społeczno – gospodarczej prowadzonej przez władze publiczne. Trudno więc wskazać jakąkolwiek normę prawa materialnego, w oparciu o którą można sformułować roszczenie o charakterze cywilnym. Nie jest także z pewnością sprawą cywilną znaczeniu formalnym, tzn. sprawą przekazaną do rozpoznania sądom cywilnym na podstawie regulacji ustaw szczególnych (art. 1 kodeksu postępowania cywilnego); takie przekazanie wymagałoby wyraźnej normy ustawowej.

W takiej sytuacji – co wykazywał Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 12 lipca b.r. – możliwość wniesienia powództwa do sądu powszechnego jest „pozorem” środka prawnego, który nie może okazać się skuteczny. Odesłanie podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie na drogę procesu cywilnego nie stanowi właściwej ochrony prawnej.

Kończąc pragnę podkreślić, iż intencją Rzecznika Praw Obywatelskich, gdy decydował się on na skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, było – między innymi – poznanie stanowiska Trybunału co do określonych kwestii prawnych, które mają fundamentalne znaczenie dla pozycji jednostki wobec organów władzy publicznej.

Po pierwsze, istotna jest odpowiedź na pytanie, czy działanie organów władzy publicznej w formach konsensualnych i negocjacyjnych (co jest tendencją trwałą) „wymyka się” systemowej kontroli administracji publicznej, a zwłaszcza kontroli sądów administracyjnych. Problem ten jest ważny właśnie na etapie wyboru podmiotu, z którym organ chce negocjować i nawiązać stosunek prawny – szczególnie wtedy, gdy wybór dotyczy rozdziału ograniczonej kwoty środków, która jest mniejsza niż potrzeby wszystkich podmiotów ubiegających się o dofinansowanie.

Jeszcze raz należy podkreślić, że konkurs przeprowadzony na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju realizuje określone cele publicznoprawne, to właśnie one determinują kryteria wyboru projektów. Konieczne jest rozstrzygnięcie, czy ta sfera działań administracji może być wyłączona od kontroli sądowej.

Po drugie, Rzeczpospolita Polska rozpoczęła proces absorpcji środków unijnych: ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest jednym z najważniejszych spośród

aktów prawnych tworzących systemowe ramy dla tego procesu. System rozdziału środków podlega ciągłym przekształceniom, zarówno z uwagi na każdorazowe wymogi tzw. okresów programowania, jak i ze względu na poszukiwanie optymalnych rozwiązań w prawie krajowym. Dlatego tak ważne jest zarówno ustalenie, jaki charakter prawny należy przypisać rozdziałowi funduszy unijnych, jak i określenie sytuacji prawnej podmiotów, ubiegających się o fundusze.

Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. K 32/07 pozwoli na analizę tych zagadnień – w kontekście wymogów stawianych przez Konstytucję RP.

*Zespół sygnatur  
pauz holboerth.*