



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

Warszawa, dnia 11/06/2008

RPO-550274-I/07/AK

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

Pani
Elżbieta Bieńkowska
Minister Rozwoju Regionalnego
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

Hięba Ławorne Pani Minister,

W nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji dotyczącej informacji na temat aktualnego stanu prac nad zmianą przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.; dalej: ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) w zakresie dotyczącym procedury odwoławczej, jak również w nawiązaniu do pism z dnia 24 kwietnia 2008 r. oraz 26 maja 2008 r. w sprawie zaopiniowania projektu ustawy o zmianie niektórych innych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, pragnę przedstawić kilka uwag na temat ww. projektu w części odnoszącej się do procedury odwoławczej, w tym nowelizacji ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej: prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Jak wynika z tekstu uzasadnienia niniejszego projektu, autorzy zdecydowali się na stworzenie możliwości złożenia skargi administracyjnej na rozstrzygnięcie podejmowane w wyniku negatywnego rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Szczegółowe unormowania dotyczące trybu wnoszenia skargi do sądu administracyjnego zawiera projektowany art. 30c ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W ust. 7 tego artykułu wskazuje się, że w terminie 14 dni do dnia otrzymania informacji o negatywnym rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wnioskodawca może wnieść skargę do sądu administracyjnego. Skarga ta - zgodnie z ust. 8 tego artykułu - może dotyczyć wyłącznie kwestii proceduralnych lub związanych z naruszeniem prawa przez instytucję wdrażającą, instytucję pośredniczącą lub instytucję zarządzającą w trakcie procedury oceny tego projektu. Projektowany art. 30c ust. 7 stanowi natomiast, że od orzeczenia sądu w przedmiocie omawianej skargi, skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przysługuje.

To właśnie ten ostatni ustęp proponowanego art. 30c ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju budzi moje wątpliwości co do zgodności z normami rangi konstytucyjnej. Ekonomika procesowa oraz sprawność i terminowość załatwiania spraw w celu zapewnienia niczym niezakłóconego procesu absorpcji środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności jest oczywiście wartością godną uwzględnienia w trakcie projektowania efektywnej procedury odwoławczej. Nie może się to jednak odbywać kosztem wartości i zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego z art. 176 Konstytucji RP.

Uregulowanie zawarte w tym artykule ustawy zasadniczej oznacza, iż procedura sądowa musi być zorganizowana w ten sposób, by rozstrzygnięcie podejmowane przez sąd pierwszej instancji mogło podlegać kontroli w postępowaniu przed sądem drugiej instancji. Należy podkreślić, iż gwarancja dwuinstancyjnego postępowania, wynikająca z art. 176 Konstytucji, została ujęta w sposób absolutny. Oznacza to, że w każdym postępowaniu sądowym musi istnieć możliwość rozpatrzenia sprawy przez dwie instancje sądowe. Dotyczy to również postępowania sądowno-administracyjnego, o czym wprost świadczy art. 236 ust. 2 Konstytucji, który nakazywał uchwalenie ustaw realizujących zasadę dwuinstancyjności w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi w terminie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy zasadniczej.

Wyrażam nadzieję, iż moje stanowisko w zakresie procedury odwoławczej w zakresie przyznawania dofinansowania ze środków przeznaczonych na realizację programów operacyjnych pozwoli na wypracowanie propozycji regulacji ustawowej w pełni respektującej normy Konstytucji RP. Jednocześnie zdaję sobie sprawę z trudności takiego uregulowania procedury odwoławczej, by proces absorpcji środków wspólnotowych mógł odbywać się bez długotrwałych i skomplikowanych procedur sądowych. Jeżeli jednak projekt zakłada możliwość wnoszenia skargi do sądu administracyjnego, to musi się to odbywać z dopełnieniem wszystkich obowiązujących w tym zakresie postanowień ustawy zasadniczej, w szczególności zasady dwuinstancyjności postępowania sądowno-administracyjnego. Pewnym rozwiązaniem, które z jednej strony pozwoliłoby na ograniczenie ilości skarg kasacyjnych w omawianym tu zakresie, a z drugiej zachowywałoby wymogi dwuinstancyjności postępowania, mogłoby być ustanowienie np. wyższych wymagań formalnych (przykładowo krótsze terminy) do wniesienia odwołania. Niedopełnienie tych wymagań mogłoby wówczas skutkować utratą prawa do skargi kasacyjnej.

Zgodę wyrażam
Jan Kucharski