



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

Warszawa, 29/05/2008r.

RPO-584806-I/08/AK

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

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

Wielce Szanowna Pani Minister

Pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na przepis art. 35 ust. 3 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) i na pojawiającą się w tym kontekście możliwość zaistnienia sprzeczności z ustrojową zasadą zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a w konsekwencji groźbę naruszeń praw i wolności jednostki.

Wspomniana regulacja stanowi, iż minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w celu zapewnienia zgodności sposobu wdrażania programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską, a także w celu zapewnienia jednolitości zasad wdrażania programów operacyjnych, może wydawać wytyczne. Zgodnie z postanowieniami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wytyczne mogą dotyczyć: szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego; trybu dokonywania wyboru projektów; kwalifikacji osób uczestniczących w wyborze projektów; trybu dokonywania płatności i rozliczeń; trybu monitorowania postępów realizacji programów operacyjnych; trybu i zakresu sprawozdawczości z realizacji programów operacyjnych; sposobu oceny programów operacyjnych; warunków technicznych gromadzenia i przekazywania danych w formie elektronicznej; kontroli realizacji programów operacyjnych; sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości; innych spraw związanych z przygotowaniem i wdrażaniem

programów operacyjnych. Jak wynika z uzasadnienia ustawy, posługiwanie się przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego tego typu aktami normatywnymi ma zapewnić większą elastyczność w procesie absorpcji funduszy unijnych. Wydawanie rozporządzeń, przewidziane dotąd w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.), w ocenie ustawodawcy, okazało się instrumentem nieodpowiadającym dynamice przydziału środków unijnych i zostało zastąpione możliwością regulowania tych kwestii poprzez wytyczne. Niniejsza zmiana, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, może jednak budzić wątpliwości natury konstytucyjnej.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wyróżnia źródła prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 Konstytucji), których katalog jest zamknięty przedmiotowo i podmiotowo oraz źródła prawa o charakterze wewnętrznym (art. 93 Konstytucji, który wymienia: uchwały Rady Ministrów, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów). Te ostatnie mogą być wydawane tylko na podstawie ustawy i nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. W doktrynie i w orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, iż art. 93 Konstytucji nie dokonuje wyczerpującego wyliczenia aktów prawa wewnętrznego. Również Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że katalog aktów o charakterze wewnętrznym, mocą postanowień ustawowych, może być uzupełniony, jeżeli tylko respektuje zasadę podległości organizacyjnej adresata w systemie organów państwowych (tak np. wyrok z 1 grudnia 1998 r., K 28/98).

Akty prawa o charakterze wewnętrznym muszą jednak odpowiadać ogólnemu, bezwzględnie obowiązującemu modelowi. Każdy akt może dotyczyć tylko jednostki organizacyjnie podległej organowi wydającemu (art. 93 ust. 1 Konstytucji), każdy akt może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2 Konstytucji), każdy podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3 Konstytucji), żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2 Konstytucji).

Z powyższej charakterystyki wynika, iż - wobec zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym - wytyczne wydawane przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego mogą być jedynie

źródłami prawa o charakterze wewnętrznym. Dokonując jednak przykładowej analizy „Wytycznych w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych” z 14 sierpnia 2007 r. (dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego), Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, iż można dojść do wniosku, że wytyczne te dotyczą bezpośrednio praw i wolności jednostki, a przez to nie mieszczą się w konstytucyjnym modelu, wynikającym z art. 93.

Wykonując dyspozycję art. 35 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, z wyłączeniem stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.) do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania (art. 37 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju), minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zdecydował się opracować „jednolite procedury odwoławcze w zakresie postępowania odwoławczego przewidzianego w ustawie”. Adresatem niniejszych wytycznych jest „każdy wnioskodawca, którego projekt nie został wyłoniony do dofinansowania”. Wnioskodawcami zaś mogą być: każda osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, które starają się o finansowanie projektu z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie projektu. Zakres przedmiotowy niniejszych wytycznych dotyczy min. wnoszenia protestów, składania wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, sposobu obliczania terminów czynności dokonywanych w ramach procedury odwoławczej, wzajemnych obowiązków informacyjnych. Z powyższej, analizy wynika, iż mogło dojść do naruszenia dwóch norm konstytucyjnych: wytyczne dotyczą nie tylko jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1 Konstytucji) oraz mogą być w pewnych sytuacjach podstawą decyzji wobec wnioskodawców (art. 93 ust. 2 Konstytucji).

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się z uprzejmą prośbą do Pani Minister o przekazanie w tej sprawie stanowiska. Czy w ocenie Pani Minister rozwiązaniem bardziej odpowiadającym wymogom demokratycznego państwa prawnego nie byłoby pozostawienie kompetencji ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do wydawania wytycznych jedynie

w takim zakresie, w jakim będą one dotyczyły tylko jednostek organizacyjnie mu podległych oraz nie będą stanowiły podstawy decyzji wobec jednostek.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski