



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 12 stycznia 2016 r.

Adam Bodnar

VII.7100.1.2015.AWO

**Pan**  
**Mateusz Morawiecki**  
**Wiceprezes Rady Ministrów**  
**Minister Rozwoju**  
Pl. Trzech Krzyży 3/5  
00 – 507 Warszawa

**Wpływają do mnie skargi dotyczące zgodności *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* (dalej jako: *Wytyczne*) z Konstytucją RP.**

W dniu 23 lutego 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Dyrektora Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju z prośbą o ustosunkowanie się do problemu *Wytycznych*. Pismem z dnia 12 marca 2015 r. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju przedstawiło stanowisko co do charakteru prawnego *Wytycznych*. Jak wynika z treści przesłanej odpowiedzi, w ocenie Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki, postanowienia *Wytycznych* dotyczą jedynie procedury prawidłowego wydatkowania środków europejskich i nie ograniczają konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich oraz nie naruszają zasady równego traktowania, zakazu dyskryminacji i zasady praworządności. Same *Wytyczne* zaś stanowią szczególną regulację normującą, jak otrzymane środki mają być wydatkowane, aby uznać je za tzw. koszty kwalifikowane realizowanego projektu. Tym samym, stanowiąc o sposobie wydatkowania środków pieniężnych, są rodzajem swoistej procedury wiążącej strony umowy w zakresie wykorzystania środków projektowych.

**Charakter prawny analizowanych Wytycznych budzi moje zastrzeżenia. Pragnę bowiem przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nie ulega wątpliwości, że podstawową konstrukcją systemu źródeł prawa w Konstytucji RP jest podział źródeł prawa na źródła powszechnie obowiązującego prawa i źródła wewnętrznie obowiązującego prawa.**

Akty o charakterze powszechnie obowiązującym służą tworzeniu norm prawnych, wiążących wszystkich adresatów prawa – organy, instytucje, funkcjonariuszy władzy publicznej, obywateli i osoby prawne oraz wszystkich, znajdujących się pod władzą RP. Łączy się z tym cecha regulowania obowiązków i praw obywateli i osób prawnych oraz ustroju i zakresu działania organów władzy publicznej (L. Garlicki, *Komentarz do art. 87 [w:] L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, t. I, s. 1-2). System ów, w sposób zamierzony i jednoznacznie wyrażony, został przez ustrojodawcę zamknięty, zarówno w aspekcie przedmiotowym, jak i podmiotowym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. 25/99., Z. U. 2000/5/141). Oznacza to więc wyczerpujące określenie w samej Konstytucji rodzajów aktów tego prawa i wyraża się w określeniu w przepisach ustawy zasadniczej w sposób wyczerpujący organów władzy publicznej, wyposażonych w kompetencje prawotwórcze (L. Garlicki, *Komentarz do art. 87...*, s. 2-7).

**W konsekwencji zatem, z unormowań konstytucyjnych płynie dla działalności prawotwórczej bezwzględnie wiążący wniosek: jeżeli prawodawca zamierza unormować sytuację prawną jednostek, musi legitymować się kompetencją udzieloną przez ustawę zasadniczą i uczynić to w formie odpowiedniego aktu normatywnego oraz w procedurze określonej w Konstytucji lub ustawie, a ponadto – należy go ogłosić** (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11, Z. U. 2011/10A/115). Wyklucza się ponadto dowolność uzupełniania systemu prawa powszechnie obowiązującego formami konstytucyjnie nieprzewidzianymi i nieznanymi legitymacji na gruncie konstytucyjnie formułowanych założeń prawodawstwa

Inaczej natomiast unormowano w Konstytucji RP system źródeł prawa wewnętrznego. Wobec nieprecyzyjności regulacji konstytucyjnych w tej sferze, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie przyjęto, że system źródeł prawa wewnętrznego nie jest zamknięty w aspekcie podmiotowym: akty tego rodzaju mogą wydawać nie tylko Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów (por. art. 93 ust. 1 Konstytucji RP), lecz także inne organy, jeżeli zostały do tego upoważnione w ustawie i adresują je do „jednostek organizacyjnie im podległych” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. 21/98, Z. U. 1998/7/116). Za akty o charakterze wewnętrznym uznać należy te, wydawane wyłącznie na podstawie ustawy, które mogą wiązać jedynie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt, które ponadto podlegają

kontroli pod względem zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2003 r., sygn. SK 37/02, Z. U. 2003/6A/53). Nie mogą one zatem kształtować sytuacji prawnej podmiotu spoza układu organizacyjnego, podległego organowi wydającemu dany akt i nie mogą co więcej stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Wobec wyraźnie restryktywnego unormowania w Konstytucji systemu źródeł prawa można przyjąć, że akt wewnętrzny to akt kształtujący strukturę organizacyjną jakiejś instytucji, sposób realizowania wyznaczonych jej zadań, a nawet jej zadania i obowiązki pod warunkiem, że są one wyznaczone jednostce organizacyjnej podległej organowi wydającemu ten akt. **Realizowanie normy wewnętrznej nie może mieć „refleksu” w stosunku do obywatela i jego organizacji, bo nie może upoważniać ani zobowiązywać jednostki podporządkowanej organowi wydającemu dany akt (jako adresata normy wewnętrznej) do bezpośredniego oddziaływania na zachowania obywateli. Obowiązująca Konstytucja RP nie pozostawia żadnych wątpliwości co do tego, że prawo wewnętrznie obowiązujące, wydawane pod jej rządami nie może być źródłem prawa powszechnie obowiązującego i nie może regulować praw i obowiązków jednostki** (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1998 r., sygn. 7/98, Z. U. 1998/6/96).

**Charakter prawny Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, będących przedmiotem niniejszego wystąpienia budzi dlatego moje poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej.** Mając bowiem na względzie treść art. 87 Konstytucji nie można uznać ich za źródło prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu tego przepisu. *Wytyczne* nie mają przede wszystkim formy wskazanej dla tych aktów w Konstytucji. Ponadto w świetle linii orzeczniczej sądów administracyjnych, których wyroki zostały przeanalizowane przez Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym już orzeczeniu o sygn. P 1/11, *Wytycznych* nie sposób także uznać za akty stosowania prawa czy elementy specyficznych umów adhezyjnych. Tym samym stanowią one regulacje o charakterze wewnętrznym. Nie ulega równocześnie wątpliwości, że zawierają one normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, których przestrzeganie jest warunkiem zakwalifikowania, poniesionych przez beneficjentów oraz ich partnerów, wydatków w ramach dofinansowania i wkładu własnego w projektach realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Wyznaczają one tym samym prawa i obowiązki określonych podmiotów – normują bowiem sytuację prawną osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych pozbawionych osobowości prawnej, lecz wyposażonych w zdolność prawną (wniosek taki płynie z definicji beneficjenta, zob. pkt 1 podr. 2.3 – słowniczek). W świetle Konstytucji i opartego na niej orzecznictwa podmiotów tych nie można uznać za „jednostki organizacyjnie podległe” organowi, który

wydał *Wytyczne*. Regulowanie sytuacji prawnej beneficjentów za ich pomocą jest w mojej ocenie w konsekwencji niedopuszczalne. Oceny tej nie zmienia ewentualna zgoda samych zainteresowanych na poddanie się regulacjom konkursowym.

**W świetle powyższych uwag, nie sposób uznać wspomnianych *Wytycznych* za regulacje o charakterze wykonawczym i uzupełniającym czy pozasystemowym. Zasadny więc wydaje się moim zdaniem postulat, aby część regulacji znalazła się w aktach prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji.**

Argumenty Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju zaprezentowane w piśmie do Rzecznika z dnia 12 marca 2015 r. dotyczące cywilnoprawnego źródła obowiązujących *Wytycznych*, a także technicznym i wykonawczym ich charakterze oraz znacznych utrudnieniach, jakie wiązałyby się z umiejscowieniem owych *Wytycznych* w aktach prawa powszechnie obowiązującego uznać należy za nieprzekonywujące.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego wyżej zagadnienia.

Podpis na oryginale