Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 17:22:17

Andrzej Bałaban

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r. (P 1/11) w sprawie delegalizacji prawotwórstwa zarządów województw dotyczącego unijnych regionalnych programów operacyjnych

The Constitutional Tribunal sentence of 12 December, 2011 (P 1/11) concerning the banning of voivodeship law-making with regard to regional operational programmes within the European Union

Omawiany wyrok, w sprawie dość szczegółowej, w istocie dotyczy zbiegu wielu poważniejszych zagadnień teoretycznych i koncepcyjnych modelu państwa i systemu prawa. Trybunał Konstytucyjny swemu orzeczeniu, w ramach uzasadnienia, nadał szerszy sens, mający znaczenie zarówno dla dalszych, możliwych zaskarżeń innych przepisów ustawy, dla jej nowelizacji, jak i dla odmiennej praktyki jej interpretowania i stosowania. W świetle wyroku Trybunału zdziwienie musi budzić fakt, że w praktyce reguły działania państwa prawnego zostały naruszone w tak poważnym stopniu. W celu oceny genezy wyroku i jego konsekwencji nieco miejsca poświęcić trzeba kilku ogólniejszym problemom, w ramach których mieści się problematyka systemu wdrażania regionalnych programów operacyjnych. Te problemy to: odwieczny spór o granice samodzielności administracji (zwłaszcza państwowej), ustalenie granicy rozdzielenia aktów tworzenia od aktów stosowania prawa, kompletność zestawu cech ustroju demokratycznego i wreszcie granice ochrony praw jednostki w relacji do interesu ogółu.

W omawianej sprawie samorząd województwa uzależniony został od współpracy z administracją rządową w zakresie dystrybucji środków unijnych. Konse-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 17:22:17

kwencją jest nie tylko jego udział w problemach związanych z zakresem kompetencji administracji rządowej, ale też w kwestiach związanych z prawnymi formami jej działania. We włoskim czy hiszpańskim modelu samorządu terytorialnego, w którym regiony mają uprawnienia ustawodawcze i autonomię decyzyjną, problem ten nie zaistniałby, jako że tylko w niewielkim zakresie są one uzależnione od działań koordynacyjnych rządu.

W tej ostatniej kwestii trzeba przypomnieć, że polska konstytucja po doświadczeniach czasu PRL przeprowadziła „kurację szokową", pozbawiając władzę wykonawczą (ale nie samorząd terytorialny!) całkowicie samodzielnych uprawnień prawotwórczych. Jest to ograniczenie pozorne, bowiem władza wykonawcza ma dużą łatwość przeprowadzania przedsięwzięć prawodawczych w formie ustawowej przez parlament (jednakże pod kontrolą opozycji i opinii społecznej). Mimo to ciągle podejmowane są próby obchodzenia rozwiązania konstytucyjnego, popierane niekiedy przez doktrynę prawa administracyjnego.[1]

W obowiązującym stanie prawnym (stanowczo egzekwowanym przez Trybunał Konstytucyjny), wiążącym wszystkie inne organy nadzoru i kontroli – w tym oczywiście sądy powszechne i administracyjne – tworzenie prawa powszechnie obwiązującego w Polsce możliwe jest w następujący sposób:

– drogą ustawodawczą, z pomocniczym i ograniczonym wykorzystaniem rozporządzeń „wykonawczych" Prezydenta i upoważnionych konstytucyjnie centralnych organów rządowych,

– poprzez prawodawstwo samorządowe (rad i sejmików), jeśli upoważnia do tego ustawa (wyjątkowo zaś w drodze przepisów porządkowych); możliwe jest też ograniczone użycie aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej w zakresie ich dość wąskiej dziś kompetencji,

– w formie obowiązującego na terytorium RP, po ratyfikacji i publikacji, prawa międzynarodowego (czyli umów międzynarodowych bądź prawodawstwa organów międzynarodowych – w tym orzecznictwa trybunałów międzynarodowych),

– w postaci aktów prawodawczych, mających cechę pierwszeństwa i bezpośredniej stosowalności, wydawanych w zakresie kompetencji przekazanych organom Unii Europejskiej i w formie jej prawodawstwa implementowanego poprzez wydawanie polskich ustaw „wykonawczych".

Z tego krótkiego przeglądu wynika, że „ prawodawstwo zarządzeniowe" nie należy do sfery tworzenia powszechnie obowiązującego prawa i zgodnie z wyraźnym zakazem konstytucyjnym nie obowiązuje obywateli, osób prawnych i innych podmiotów oraz nie może stanowić podstawy decyzji do nich się odnoszących (art. 93 Konstytucji RP). W stosunku do „jednostek organizacyjnie podległych" zarządzenia ministra i ewentualnie uchwały Rady Ministrów wiążą tylko o tyle,

[1] Por. w tej sprawie moją polemikę z Michałem Kuleszą: A. Bałaban, *Czy Konstytucja dotyczy przepisów administracyjnych*, „Państwo i Prawo" 1998, nr 5.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 17:22:17

o ile nie regulują spraw zastrzeżonych dla aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym.

Z konstytucji wynika też, że jedną z dwóch postaci prawa krajowego ma być prawodawstwo samorządowe.[2] Odgrywanie przez prawodawstwo samorządowe przewidzianej roli wymaga aktywności samorządu w relacjach z ustawodawcą. Właśnie omawiany wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest do tego kolejną okazją. W sprawie tej niezmiernie ważne jest wspólne działanie samorządów tworzących zorganizowaną i świadomą swych praw grupę nacisku. Jeszcze niedawno, tj. przed drugą fazą reformy samorządowej w 1998 r., dobrą formułą organizacyjną, łączącą samorządy w imię ochrony ich interesów, był Krajowy Sejmik Samorządowy. Następnie dyskutowana była koncepcja Senatu RP jako izby samorządowej. Dziś warto pomyśleć o jakiejś formie strukturalnoorganizacyjnej współpracy centralnych związków gmin, powiatów i województw w sferze prawodawczej.

Omawiany wyrok przypomina też o konieczności ciągłej troski o zachowanie podstawowych zasad ustroju demokratycznego, które są gwarancją silnej pozycji samorządu. Pierwszą z nich jest zasada trójpodziału władzy, uniemożliwiająca połączenie władzy ustawodawczej z wykonawczą i faktyczną likwidację tej pierwszej, czego syndromy dostrzegamy aż nadto wyraźnie w ostatnim czasie. Samorząd musi odpowiedzieć na pytanie, czy utożsamia się bardziej z rolą prawodawcy i akcentuje swą niezależność np. w sferze własności i finansów, czy też chce być podrzędną postacią władzy wykonawczej podległej rządowi w ramach zadań zleconych. Absurdalną ich postacią są zadania zlecone ustawowo, bo przecież „ustawowo" znaczy „trwale", nie można zaś trwale przekazać kompetencji i zarazem je mieć (w relacjach pomiędzy niezależnymi kategoriami organów państwowych).

Ostatni już wątek wstępny przed analizą następstw omawianego wyroku TK to problem ochrony praw jednostki. Ograniczmy się w tej sprawie do przypomnienia elementarnej prawdy, że to nie rządy większości, a prawa jednostki są istotą demokracji. Prawa te są w praktyce sprawdzianem sensu konstytucyjnych i ustawowych rozwiązań. Jednostka nie jest mniej ważna niż ogół – zgodnie z zasadą, że „wszyscy to nikt, a jednostka to każdy z nas" (czyli wszyscy, ale w konkretnym ujęciu praw podmiotowych). Warto o tym pamiętać, gdy to jednostka zaskarża decyzję samorządową do wojewódzkiego sądu administracyjnego (WSA) czy do TK, bo to, co uzyska w tym trybie, może posłużyć ogółowi, a tak się właśnie stało w omawianej sprawie.

Po tych uwagach wstępnych, bez których nie mielibyśmy punktu odniesienia do dalszych analiz szczegółowych, można przejść do głównych problemów poruszonych w wyroku. Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim stwierdził

[2] Por.: A. Bałaban, *Granice i postacie prawodawstwa samorządowego*, [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Toruń 2013, s. 49–74.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 17:22:17

sprzeczność z art. 87 Konstytucji trzech przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.[3] Za sprzeczne uznał: art. 5 pkt 11 ustawy dotyczący uregulowania praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowych; art. 30b ust.1 zdanie pierwsze i ust. 2 pkt 1 w zakresie, w jakim dopuszcza uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy przez akty spoza systemu powszechnie obowiązujących źródeł prawa; art. 30c ust. 1 pkt 1 w zakresie, w jakim uzależnia prawo do skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych, przewidzianych przez akty niebędące powszechnie obowiązującymi źródłami prawa.

Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował zatem merytorycznych postanowień ustawy, a jedynie jej rolę jako podstawy ukształtowania specyficznego systemu aktów „wykonawczych", w większości nieznanych konstytucji i w takim zastosowaniu z nią sprzecznych. W tym zakresie ustawa mogła jedynie: 1) sama unormować omawiane procedury, 2) zamieścić odesłania do rozporządzeń wykonawczych, 3) zamieścić upoważnienia do wydania samorządowych aktów prawa miejscowego (albo aktów należących do właściwości terenowych organów administracji rządowej). Ustawa nie mogła natomiast, nie korzystając z żadnej z tych możliwości, pozostawić tego problemu do dyspozycji organów kształtujących wykonawczy „system realizacji". Spowodowało to uznanie przez ministerstwo swej kompetencji regulacyjnej w postaci wydawania rozmaitych aktów tzw. prawodawstwa zarządzeniowego, mającego bardzo zróżnicowaną postać, np. tzw. kontraktów wojewódzkich i związanych z nimi aktów koordynacji i nadzoru, z ogólną podstawą w art. 93 Konstytucji RP, lecz przeznaczonego do innych celów. Trzeba podkreślić, że zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów według Konstytucji wydawane są „na podstawie ustawy", co rozumiemy jako brak wymogu wyraźnego upoważnienia ustawowego i możliwość powołania dowolnie dobranej, kompetencyjnej podstawy ustawowej zarządzenia przez ministra we własnym zakresie. Powodem rozwoju „zarządzeniowej" wersji „systemu realizacji" było więc milczenie ustawy w kwestii legalnych form jej prawotwórczego wykonania. Prawotwórstwo zarządzeniowe, swoiście stymulowane definicją „systemu realizacji", zawartą w art. 5 pkt 11 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (zasady i procedury […] obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość), stworzyło złożony system regulacyjny, całkowicie poza ustawą, sprowadzając zarazem samorząd do roli jego biernego wykonawcy. Trybunał Konstytucyjny swym wyrokiem, odrzucającym praktyki „systemu realizacji", zdecydował się na przecięcie węzła gordyjskiego aktów zarządzeniowych, które narosły w tej kwestii.

Trybunał w uzasadnieniu wyroku przypomniał, że defekty ustawy w znacznym stopniu spowodowane zostały jej nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 7 li-

[3] Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 17:22:17

stopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.[4] Przed błędami tej ustawy w toku prac legislacyjnych w Sejmie ostrzegali posłowie, co cytuje w uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny, przytaczając jeden z głosów, osoby niewątpliwie kompetentnej, bo byłej minister Grażyny Gęsickiej:

> W proponowanych przepisach […] jest odniesienie do bliżej niesprecyzowanego systemu, który, jak rozumiem, jest zbiorem dokumentów […] niższego rzędu, praktycznie nie wiadomo jakich, bo w ustawie nie zostało to określone. Również sposób odwołania się zostanie dopiero określony w praktyce. To oznacza, że beneficjent nie ma możliwości – wynikających z ogólnych przepisów prawa – odwołania się przed wszczęciem postępowania przed sądem administracyjnym.

Uchylając przepisy ustawy, Trybunał Konstytucyjny odniósł się też do linii orzeczniczych sądów administracyjnych w sprawach związanych z funkcjonowaniem systemu wdrażania regionalnych programów operacyjnych (RPO), oceniając bardzo krytycznie wykładnię sądową z tego zakresu. Sądy administracyjne całkowicie bezzasadnie akceptowały legalność aktów typu zarządzeniowego, wydawanych przez zarządy województw, jako „swoistych źródeł prawa", przyjmując nawet, że legalność systemu wdrażania wynika z faktu, że „ubiegający się o pomoc finansową godzą się na rezygnację z praw konstytucyjnych, ustawowych (w szczególności ze stosowania KPA) i akceptują operacyjne kryteria systemu wdrażania jako podstawę oceny ich wniosków". Szczególnie drastycznym naruszeniem art. 87 Konstytucji było, zdaniem Trybunału, uregulowanie w trybie aktów wewnętrznych procedur odwoławczych dla których Konstytucja w art. 78 wymaga formy ustawy.

W zasadzie można mówić o dwóch rodzajach konsekwencji wyroku TK dla dalszego funkcjonowania systemu wdrażania RPO:

Po pierwsze, TK zdecydował o utrzymaniu w mocy na kolejne 18 miesięcy przepisów ustawy uznanych za sprzeczne z konstytucją, a zatem dopuścił dalsze obowiązywanie systemu wdrażania. Nie znaczy to jednak, że system ten nie powinien podlegać zmianom. O ile wcześniejsza całkowita zmiana podstaw prawnych wydaje się niepożądana ze względu na brak czasu i niedopuszczalność zasadniczej zmiany „reguł gry" i sytuacji beneficjentów programów operacyjnych, o tyle podważanie uprawnień zarządów województw do stanowienia o prawach i obowiązkach uczestników procesu aplikacyjnego, w przypadku braku ustanowienia regulacji zgodnych z konstytucją, spowoduje po 27 czerwca 2013 r. pozbawienie instytucji zarządzającej programem operacyjnym możliwości organizowania naborów w ramach bieżącej perspektywy finansowej (środki będą kontraktowane do końca 2015 r.). Należy pamiętać, że w postępowaniach odwoławczych przed

[4] Dz.U. z 2008 r. nr 216, poz. 1370.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 17:22:17

sądami administracyjnymi trzeba się liczyć z radykalną zmianą linii orzeczniczej poddanej druzgoczącej krytyce przez TK. Ewolucja przepisów wewnętrznych i wykładni ma za zadanie zmniejszyć ryzyko zaskarżania do TK dalszych przepisów ustawy (np. w trybie skargi konstytucyjnej), do czego omawiany wyrok TK z pewnością zachęca i ośmiela.

2. Wyrok oznacza konieczność pilnego podjęcia prac nad nowelizacją ustawy w kierunku unormowania w niej kwestii wskazanych przez TK i innych, które mogą nasuwać wątpliwości konstytucyjne, w szczególności w zakresie obejmowania unormowaniem systemu wdrażania programów operacyjnych, w tym zwłaszcza systemu kształtowania na poziomie regionu praw i obowiązków wnioskodawców i beneficjentów. Zadaniem samorządu jest uczestniczenie w tych pracach, tak aby ustawa zawierała całą praktyczną wiedzę samorządowych instytucji zarządzających niezbędną do ich sprawnego działania. Samorząd musi też pilnować, by ustawa rozwinęła warstwę odesłań do prawa miejscowego, decydując się nawet na zaskarżenie ustawy do TK w trybie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, gdyby warunek ten nie został spełniony.

Po drugie wyrok Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie w zakresie przepisów w nim wskazanych z upływem 18 miesięcy od dnia jego ogłoszenia, tj. po dniu 27 czerwca 2013 r. Oznacza to tylko kres obowiązywania uchylonych przepisów, niekoniecznie zaś oznaczać musi wejście w życie przepisów nowych, bo te muszą być skutecznie uchwalone i opublikowane. Taka sytuacja oznacza lukę w prawie mającą złożone skutki prawne. Trzeba też pamiętać, że nowa ustawa w przepisach przejściowych może przedłużać obowiązywanie starych przepisów dla „spraw w toku" bądź pozwalać adresatom uprawnień (praw podmiotowych) wybierać regulację korzystniejszą. Wyrok Trybunału nie zawiera żadnego innego terminu wejścia w życie, a zatem w chwili obecnej możemy mówić jedynie o słabym, interpretacyjnym oddziaływaniu treści wyroku i jego uzasadnienia, choć z pewnością będzie ono znaczące dla tej części doktryny i orzecznictwa, która utraciła związek z konstytucją i rudymentami wiedzy prawniczej.

Z punktu widzenia podstaw prawnych działania w sferze kompetencyjnej i w sferze prawnych form działania także nie zmienia się nic do 27 czerwca 2013 r. W szczególności nie ma podstaw ustawowych do działalności uchwałodawczej sejmików samorządowych w omawianym zakresie. W mocy pozostają kryteria podejmowania decyzji przez instytucje zarządzające i pośredniczące oraz zasady systemu odwołań. Zachowana została również kompetencja instytucji zarządzających w sferze tworzenia podstaw prawnych tworzących system wdrażania RPO poprzez uchwały podejmowane przez zarządy województw. Zarządy mają tu możliwości nowelizowania i aktualizowania aktów „prawodawczych", zwłaszcza jeśli zmienia się prawo unijne i unijne zasady zarządzania środkami unijnymi.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 17:22:17

Trybunał Konstytucyjny wiele miejsca poświęcił problemowi zakresu obowiązywania prawa unijnego w odniesieniu do programów operacyjnych. Przypomniał przede wszystkim o pierwszeństwie prawa unijnego (w tym przypadku rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999) przed ustawami (art. 91 ust. 3 Konstytucji) oraz o obowiązku efektywnego stosowania prawa Unii i zapewnieniu mu pełnej skuteczności wewnątrz państw członkowskich (por. art. 291 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz pkt 62 rozporządzenia 1083/2006). Zasada autonomii instytucjonalnej, powtórzona w art.12 rozporządzenia, pozwala co prawda implementować jego przepisy w sposób właściwy dla każdego z państw członkowskich (w tym na wybór szczebla terytorialnego ich realizacji), ale granicą krajowej specyfiki jest zapewnienie obywatelom Unii ochrony co najmniej na poziomie uregulowań unijnych. Obecnie poziom ten wyznacza także Karta Praw Podstawowych UE chroniona przez Trybunał Sprawiedliwości UE. To do niego polskie sądy powinny kierować pytania prejudycjalne w sprawach m.in. związanych z poziomem ochrony praw podmiotowych obywateli UE. On też może oceniać przestrzeganie prawa unijnego przez państwa członkowskie na wniosek organów Unii i jej obywateli.

Pomimo zakwestionowania przez TK definicji i konstrukcji praktycznej systemu operacyjnego zachowany został on w mocy łącznie z kompetencjami zarządów województw i ich organów pomocniczych do uchwalania istotnych elementów systemów realizacji programów regionalnych, normujących w pewnym zakresie sytuację prawną wnioskodawców i beneficjentów. Zauważyć i podkreślić trzeba fakt, że w nadal obowiązującym stanie prawnym zarządy województw nie mają co prawda prawa do wydawania miejscowych aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym, ale z mocy implementującej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 25) zobowiązane są do wypełniania obowiązków wynikających z art. 65 unijnego rozporządzenia 1083/2006. W efekcie ich uchwały oparte są na „podwójnej" podstawie prawnej. Jest to sytuacja odmienna od typowych krajowych działań prawodawczych. Nawet wtedy, gdy akty te wkraczają w sferę praw podmiotowych obywateli (co jest niedopuszczalne w systemie krajowym), można przyjąć, że mają na celu ochronę praw podmiotowych obywateli unijnych, co do których nie ma wyraźnie sformułowanego odpowiednika krajowej zasady „wyłączności ustawy". Mając powyższe na uwadze, możliwe wydaje się stworzenie takiego systemu, w ramach którego zarządy województw, pełniące rolę Instytucji Zarządzających RPO, byłyby upoważnione do stanowienia o prawach i obowiązkach wnioskodawców bezpośrednio na podstawie rozporządzeń unijnych.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 17:22:17

Nowelizacja ustawy powinna stworzyć podstawy prawne (upoważnienia) do przeniesienia kompetencji prawotwórczych obecnie wykonywanych przez zarządy na sejmiki wojewódzkie, ale i wtedy działania koordynacyjne, monitorujące, nadzorcze etc. pozostaną w gestii zarządów. Można też postulować, by w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa pojawiły się uchwały zarządów województw jako przepisy powszechnie obowiązujące (tzn. wyznaczające prawa i obowiązki adresatów). Do czasu nowelizacji istniejący system może działać legalnie i aktywnie pomimo obaw co do tego, że przeniesienie kompetencji prawodawczych na sejmiki może zmniejszyć efektywność realizacji programów operacyjnych. Mieć jednak trzeba na uwadze że:

– projekty odpowiednich uchwał sejmiku będą przygotowane, wspierane i realizowane przez zarządy województw;

– stopień fachowości i skomplikowania tych uchwał uniemożliwi kompetentną ingerencję radnych w ich treść, zwłaszcza gdy realizować będą bezpośrednio przepisy unijne;

– sejmik działać będzie w takich sprawach pod kontrolą opinii publicznej i potencjalnych beneficjentów programu i trudno sobie wyobrazić, by blokował wydatkowanie środków unijnych, od których zależy rozwój wspólnoty lokalnej.

Konieczność zmiany ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju została przesądzona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego i jego obszernym uzasadnieniem. Zakres ingerencji Trybunału w postanowienia ustawy ograniczony był ramami pytania prawnego i przyjęciem formuły 18-miesięcznego przedłużenia jej obowiązywania. Nie powinno to wszakże wywołać wrażenia, że cała reszta ustawy jest poprawna. Wręcz przeciwnie – także inne jej części realizują koncepcję samodzielności administracji rządowej w zakresie regulowania problematyki programów regionalnych, a tym samym zwiększają ryzyko naruszeń praw podmiotowych obywateli, co może nadal prowadzić do zaskarżania konstytucyjności innych jej przepisów, wzmożonej ilości odwołań do sądów administracyjnych i wreszcie procesów odszkodowawczych w związku z niezgodnymi z prawem (konstytucją) działaniami organów władzy publicznej (art. 77 Konstytucji RP).

Zgodnie z regułami polskiego systemu tworzenia prawa obowiązek przedłożenia Sejmowi noweli albo projektu nowej ustawy wraz z projektami (i ewentualnie koncepcjami) przepisów wykonawczych spoczywa na Radzie Ministrów, w układzie wewnątrzrządowym zaś na właściwym resorcie – w tym wypadku na Ministrze Rozwoju Regionalnego. Minister ten swoje poglądy na koncepcję ustawy przedstawił w piśmie do Trybunału Konstytucyjnego, uzasadniającym brak potrzeby oceny jej konstytucyjności. Najważniejsze elementy stanowiska Ministra Rozwoju Regionalnego to :

– przekonanie o „odrębności" sfery wdrażania programów operacyjnych,

– twierdzenie, że tematyka ustawy podlega bezpośrednio prawu unijnemu, a przecież właśnie istnienie tej ustawy dowodzić może czegoś przeciwnego,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 17:22:17

– uznanie, że legalność systemu wdrażania znajdowała potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych,

– sugestia, że wyniki konkursów byłyby identyczne przy poprawnym stanie regulacji prawnej.

Trybunał Konstytucyjny, wydając orzeczenie, odrzucił wskazane argumenty, uznając system realizacji za niezgodny z konstytucją.

Opublikowana już propozycja nowelizacji nie realizuje wskazań Trybunału, normując omawiany zakres spraw w sposób niekompletny. Z uzasadnienia projektu nowelizacji wynika, że z nieokreślonych powodów zakres nowelizacji „ograniczono do niezbędnego minimum", a „szereg kwestii poruszonych w uzasadnieniu do wyroku TK będzie przedmiotem dalszych, odrębnych analiz". Rozwiązanie takie narusza zasadę kompletności ustawy, a brak kompletnych analiz oznacza niedopuszczalność przedkładania projektu ustawy do prac prawodawczych w rządzie lub w Sejmie.[5]

Opublikowany projekt nowelizacji nie zawiera rozwiązania, do którego Trybunał Konstytucyjny przywiązywał największe znaczenie, tj. podstaw prawnych do wydawania rozporządzeń wykonawczych, a przede wszystkim upoważnień ustawowych, określających zakres prawodawstwa samorządowego, które zgodnie z konstytucją kształtować może w sposób elastyczny regionalne systemy realizacji. Zrobić to należy już w samej definicji systemu realizacji, oddzielając akty prawodawcze od form bieżącego zarządzania.

Nowelizacja skupia się na procedurze odwoławczej, nie dotyczy zaś podstaw prawnych i reguł przeprowadzania postępowań konkursowych. Zmierza zatem do uregulowania problemu wtórnego, pomijając problem pierwotny i podstawowy w zakresie operowania programami regionalnymi.

Co do samego postępowania odwoławczego nowelizacja normuje jego przypadkowe elementy, pozostawiając luki uniemożliwiające jego przeprowadzanie. W pisemnych uwagach do projektu nowelizacji Wydział Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego przesłał do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego 15 grup uwag wskazujących na niemożność prowadzenia postępowań odwoławczych według nowych reguł z powodu licznych niejasności, luk i sprzeczności proponowanej procedury. Pozwala to ocenić przedstawiony projekt jako niekompletny i wstępny materiał roboczy. Widać też, że nie można go będzie opracować bez udziału organów realizujących normowane procedury, praktycznie i na co dzień, w całej ich złożoności. W tym zakresie doświadczenie praktyczne jest nie do zastąpienia nawet najbardziej złożonymi analizami.

[5] Por.: A. Bałaban, *Prawna regulacja procesu legislacyjnego,* [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2009, s. 45 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 17:22:17

SUMMARY

The discussed sentence, in the quite detailed matter, is in fact regarding the concurrence of many more serious theoretical and conceptual issues concerning the model of state and the system of the law. The Constitutional Tribunal, as part of its justification, granted it the broader sense, being significant both for further possible references of other provisions of the Act, its amendment, and the different practice of its interpreting and applying. In the light of the verdict of the Tribunal the surprise must arouse the fact that in practice the rules of acting of the legal state were violated to such a serious extent. To evaluate the genesis of the verdict and its consequences, it is necessary to mention a few general problems according to the system of implementing regional operational programmes. These problems are: the eternal dispute about the borders of self-reliance of administration (especially national), establishment of the border of dividing acts of making law from acts of applying, completeness of the democracy features, and finally, borders of rights protection on to the individual in relation to the general interest.

In the discussed case the self-government of the province was dependent on the cooperation with the government administration with regard to the distribution of EU resources. Self-governments participate not only in problems associated with areas of administrational competence but also in problems linked with its legal forms. In the Italian or Spanish model of the local self-government we would not find such issues, since they are only to a small degree dependent on Government coordinating actions.