



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 12 lutego 2018 r.

Adam Bodnar

V.7200.28.2017.GH

**Pan
Henryk Kowalczyk**

Minister Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

Do mojego Biura wpływają skargi dotyczące formy prawnej udzielenia dotacji celowej na realizację zmiany systemu ogrzewania na proekologiczne. Obywatele skarżą się, że stanowisko właściwych organów dotyczące spełnienia przez wnioskujących o udzielenie dotacji kryteriów ich przyznania pozostaje poza jakąkolwiek kontrolą. Stanowisko organów o negatywnym rozpatrzeniu ich wniosków jest im komunikowane listownie bez pouczenia o możliwości kwestionowania go w trybie kontroli administracyjnej lub sądowej. Problem dotyczy zarówno dotacji udzielanych przez gminę lub powiat, jak i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Przepis art. 403 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.) wskazuje, że udzielenie dotacji celowej w zakresie ochrony środowiska następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z wnioskodawcami. W myśl zaś art. 411 ust. 8 tej ustawy, Narodowy Fundusz oraz wojewódzkie fundusze udzielają dotacji, pożyczek oraz przekazują środki finansowe na podstawie umów cywilnoprawnych. Przepisy te określają zatem inną niż akt administracyjny prawną formę działania administracji publicznej w powyższym zakresie, to jest czynność cywilnoprawną. Ze skarg kierowanych do Rzecznika wynika jednak, że przesłanką zawarcia umowy jest pozytywna weryfikacja wniosków dokonywana pod względem formalnym przez organy gminy, powiatu lub wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Mechanizm prawny zakładający, że rozstrzygnięcie organu administracji stanowi przesłankę zawarcia umowy cywilnoprawnej, której przedmiotem jest określone świadczenie, jest znany w polskim prawie. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ukształtował się pogląd, że prowadzona przed organem administracji

procedura poprzedzająca zawarcie umowy cywilnoprawnej i kończąca się odmową zawarcia umowy, jest procedurą administracyjną podlegającą kontroli sądu administracyjnego (por. np. uchwałę NSA z dnia 22 lutego 2007 r., sygn. II GPS 3/06, czy też uchwałę NSA z dnia 24 maja 2012 r., sygn. II GPS 1/12).

Powyższe stanowisko judykatury znajduje uzasadnienie w art. 2, 45 oraz 77 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznaczna wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, a z zasady demokratycznego państwa prawnego płynie zaś dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu; innymi słowy, Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej. W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób (por. wyrok z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, LEX nr 2410628). Bezwzględny zakaz zamykania ustawą drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, wyrażony w art. 77 ust. 2 Konstytucji, pozostaje w ścisłym związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji (por. wyroki TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14 oraz w sprawie SK 2/09).

Ustawa Prawo ochrony środowiska nie zawiera regulacji, które gwarantowałyby realizację prawa do sądu wnioskodawcom, którym odmówiono udzielenia dofinansowania. Konsekwencją tej luki jest praktyka organów władzy publicznej informowania o negatywnym rozpatrzeniu wniosku zwykłym pismem. Forma ta nie daje wnioskodawcom gwarancji załatwienia ich sprawy w zgodzie ze standardami demokratycznego państwa prawnego. Obowiązujące przepisy prawne nie zapewniają bowiem wnioskodawcy uprawnienia do żądania zweryfikowania przedstawionego mu stanowiska w trybie odwołania do organu wyższej instancji, ani możliwości wywiedzenia skargi do sądu administracyjnego. Jest przy tym rzeczą oczywistą, iż na etapie rozpoznawania wniosków o dofinansowanie może dojść do uchybień, błędów i omyłek, których nie da się uniknąć nawet przy najwyższym poziomie wiedzy i sumienności urzędników. Dlatego brak ustawowej gwarancji możliwości poddania rozstrzygnięć podejmowanych w tym zakresie kontroli instancyjnej i sądowej podważa zaufanie obywateli do organów administracji publicznej i stwarza niebezpieczeństwo arbitralności w działaniu władzy publicznej. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności

regulacje prawne tych postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwiać sprawne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie. Istotnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest także m.in. obowiązek uzasadniania swoich rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej oraz prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji (wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05). W świetle zasady demokratycznego państwa prawnego niedopuszczalna jest sytuacja, w której wydatkowanie środków publicznych na rzecz jednostek mogłoby pozostawać poza kontrolą legalności dokonywaną przez organy władzy sądowniczej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2005 r., sygn. akt P 18/03, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 63).

Nawiązując zatem do dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych ukształtowanego na tle podobnych konstrukcji prawnych, chciałbym podkreślić konieczność zabezpieczenia przez ustawodawcę należytej ochrony interesów podmiotów ubiegających się o dofinansowanie. Pomimo tego, że realizacja dofinansowania jest dokonywana przez zawarcie umowy cywilnoprawnej, to na etapie oceny wniosku nie sposób mówić o równorzędności podmiotów stosunku prawnego. Stanowisko organów władzy publicznej w przedmiocie przyznania bądź odmowy przyznania dofinansowania ma charakter władczy i jednostronny. Prowadzi to do wniosku, iż czynności podejmowane na etapie oceny projektu i podejmowania decyzji w przedmiocie udzielenia dofinansowania są czynnościami z zakresu prawa publicznego, skierowanymi do podmiotów pozostających poza strukturą administracji publicznej i w sposób ostateczny rozstrzygającymi o ich sytuacji prawnej. W związku z tym, wnioskodawcy, których nie zakwalifikowano do zawarcia umowy, powinni dysponować środkami prawnymi pozwalającymi im na zweryfikowanie stanowiska organu.

Z art. 177 Konstytucji wynika domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Jednakże uznanie, że wnioskodawca kwestionujący stanowisko organu o odmowie dofinansowania może poszukiwać realizacji konstytucyjnego prawa do sądu przed sądem powszechnym, prowadzi *de facto* do sytuacji, w której podmiotowi ubiegającemu się o przyznanie środków publicznych jest udzielana jedynie iluzoryczna ochrona sądowa. W praktyce bowiem dochodzenie jakichkolwiek roszczeń przed sądem powszechnym na etapie poprzedzającym zawarcie umowy cywilnoprawnej jest bardzo utrudnione. Jak zauważył NSA w uzasadnieniu uchwały z dnia 24 maja 2012 r., sygn. II GSP 1/12, w przypadku negatywnego formalnego rozstrzygnięcia wniosku strony nie uzyskuje ona roszczenia o zawarcie umowy, nie może więc skutecznie wnieść powództwa przed sąd powszechny. Brak stosunku cywilnoprawnego wyklucza bowiem powstanie sprawy cywilnej w

rozumieniu art. 1 K.p.c. W szczególności nie pojawia się możliwość wniesienia powództwa do sądu cywilnego w oparciu o art. 64 K.c., ani uwzględnienia przez sąd cywilny powództwa o ustalenie stosunku prawnego lub prawa, wniesionego na podstawie art. 189 K.p.c.

Powyższe zagadnienie łączy się z problemem zanieczyszczenia powietrza w naszym kraju, który jest przedmiotem mojej szczególnej troski (por. wystąpienie z dnia 24 marca 2016 r., V.7203.38.2015). W kontekście powyższego pragnę podkreślić, że w pełni aprobuję działania władz państwowych i samorządowych ukierunkowane na przeciwdziałanie zanieczyszczeniu powietrza, które w sposób oczywisty stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego, a także środowiska naturalnego. Niemniej jednak pamiętać należy, że podejmowane w tym celu wysiłki organów władzy publicznej muszą respektować prawa i wolności obywatelskie oraz standardy demokratycznego państwa prawa.

Zważywszy na to, w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska wobec zasygnalizowanego problemu.

[Adam Bodnar]