

# Przemysław Krzykowski

---

## Uprawnienia wnioskodawców do złożenia skargi do sądu administracyjnego na informację o negatywnej ocenie projektu w świetle ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

---

Studia Prawnoustrojowe nr 18, 89-101

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Przemysław Krzykowski**

Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego  
Wydział Prawa i Administracji UWM

## **Uprawnienia wnioskodawców do złożenia skargi do sądu administracyjnego na informację o negatywnej ocenie projektu w świetle ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju**

Przedmiotem artykułu jest określenie uprawnień podmiotów ubiegających się o dofinansowanie ze środków unijnych w zakresie zaskarżania do sądów administracyjnych rozstrzygnięć instytucji zarządzających kończących postępowania konkursowe oraz wskazanie praktycznych implikacji obecnie przyjętego systemu procedury odwoławczej. Wybór powyższego tematu podyktowany jest tym, iż w latach 2007-2013 środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przyznawane są wnioskodawcom przede wszystkim w trybie konkursowym. Poza nim projekty wyłaniane są również w trybach pozakonkursowych, ustalonych dla projektów indywidualnych czy systemowych<sup>1</sup>.

Na wstępie należy zauważyć, że ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>2</sup> reguluje postępowanie w sprawie dystrybucji środków unijnych, jak również postępowanie sądowoadministracyjne, wywołane skargami dopuszczalnymi w sytuacjach przewidzianych w omawianej ustawie, pod wieloma względami odmiennie od kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>3</sup> (p.p.s.a.). Wykładnia i stosowanie tych odmiennych regulacji napotyka na trudności pogłębione zastosowaniem specyficznej terminologii, wynikające z przyjętej techniki legislacji, polegającej na wprowadzeniu systemu odpowiedniego stosowania

---

<sup>1</sup> Prezentowany temat szerzej został opisany przez autora w monografii: P. Krzykowski, *Podział środków unijnych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w orzecznictwie sądów administracyjnych w latach 2008–2011*, Wyd. UWM, Olsztyn 2012.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2009 r., nr 84, poz. 712 – tekst jedn. ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 270 – tekst jedn.

przepisów p.p.s.a.<sup>4</sup> Odpowiednie stosowanie polega na tym, że niektóre przepisy stosowane są wprost, inne ulegają modyfikacji, a jeszcze inne w ogóle nie mogą być stosowane.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest przykładem całkowitej dekodyfikacji k.p.a. W obecnym stanie prawnym normodawca w sposób nie budzący wątpliwości wskazał, że do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych nie stosuje się przepisów k.p.a.

Wczytując się w uzasadnienie projektu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>5</sup>, można dostrzec, że podstawowym celem uchwalenia tej ustawy było uelastycznienie systemu absorpcji środków unijnych poprzez przekazanie kompetencji w zakresie kształtowania prawa formalnego do poszczególnych instytucji zarządzających w całym kraju. W pisemnych motywach do projektu ustawy określono wprost, że w przypadku wydatkowania środków unijnych niezmiernie istotne jest to, aby w procesie tym nie występowały dodatkowe opóźnienia mogące skutkować zahamowaniem absorpcji wyżej wymienionych środków i w konsekwencji negatywnym wpływem na rozwój poszczególnych dziedzin lub regionów. Efektem takiego sposobu rozumowania było wprowadzenie w art. 37 ustawy zasady – co stanowiło istotną zmianę do zapisów wcześniej obowiązującej ustawy o Narodowym Planie Rozwoju<sup>6</sup> (NPR) – określającej, że w postępowaniu w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych nie stosuje się przepisów k.p.a. Z uwagi na rozbieżności w zakresie charakteru prawnego postępowania poprzedzającego przyznanie dofinansowania ze środków unijnych, rozwiązanie to w założeniu ustawodawcy miało pozwolić na uzyskanie większej jasności w zakresie przysługujących beneficjentowi praw i możliwości.

W pierwotnym brzmieniu art. 37 cyt. ustawy do momentu wejścia w życie nowelizacji tego aktu normatywnego z dnia 20 grudnia 2008 r.<sup>7</sup> do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych nie stosowano przepisów k.p.a., jak również przepisów dotyczących postępowania sądowno-administracyjnego. Sytuacja ta była przedmiotem ostrej krytyki ze strony

---

<sup>4</sup> Por. M. Szubiakowski, *Postępowanie w sprawie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju oraz sądowa kontrola w tych sprawach*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 4, s. 31–40.

<sup>5</sup> Zob. druk sejmowy nr 963, Sejm V kadencji, [online] <<http://www.sejm.gov.pl>>.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2004 r., nr 116, poz. 1206 ze zm.

<sup>7</sup> Art. 37 został zmieniony przez art. 6 pkt 34 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. z 2008 r., nr 216, poz. 1370).

doktryny oraz judykatury<sup>8</sup>. Orzecznictwo sądów administracyjnych nie było jednak jednolite odnośnie do możliwości sądowej kontroli rozstrzygnięć instytucji zarządzających kończących postępowania konkursowe.

W omawianym okresie NSA w wyroku z 8 czerwca 2006 r.<sup>9</sup> uznał, że przyznanie dofinansowania lub odmowa przyznania dofinansowania następuje w drodze decyzji administracyjnej wydawanej na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o NPR, a „pismo” instytucji właściwej do udzielenia wsparcia, informujące o odmowie udzielenia wsparcia, należy traktować jako decyzję administracyjną podlegającą kontroli sądu administracyjnego. W uzasadnieniu tego wyroku NSA wskazał, iż na gruncie art. 26 ustawy o NPR istnieją dwa wyraźnie wyodrębnione etapy postępowania w sprawach dotyczących dofinansowania z publicznych środków wspólnotowych. Pierwszy etap kończy się przyznaniem lub odmową przyznania dofinansowania. Rozstrzygnięcia podejmowane w tym etapie mają charakter rozstrzygnięć władczych i jednostronnych, a użyte przez ustawodawcę w tym przepisie określenie „przyznanie” należy interpretować jako stworzenie przez ustawodawcę podstawy prawnej do wydawania decyzji administracyjnych.

Odmienne stanowisko zostało przyjęte w wyroku NSA z 20 września 2006 r.<sup>10</sup>, w którym sąd uzasadniał niemożliwość zakwalifikowania aktu o przyznaniu dofinansowania z funduszy strukturalnych jako decyzji administracyjnej brakiem materialnoprawnej podstawy do wydawania decyzji administracyjnych w tego typu sprawach. Analizując przepisy ustawy o NPR, sąd uznał, że ustawodawca nie przewidział na żadnym etapie postępowania w sprawie przyznawania dofinansowania ze wspólnotowych środków pomocowych załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej lub innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co powoduje brak kognicji sądów administracyjnych w zakresie badania aktów podejmowanych w tej procedurze.

<sup>8</sup> Por. M. Szubiakowski, *Niektóre problemy zakresu zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, pod red. J. Niezyporuka, Lublin 2009, s. 821–829; P. Krzykowski, *Procedura odwoławcza w świetle ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Refleksje na temat pierwszego wyroku WSA w Olsztynie z dnia 27 sierpnia 2009 r. (sygn. akt I SA/Ol 523/09)*, „Biuletyn Informacyjny OIRP w Olsztynie” 2009, nr 6, s. 6–7. W literaturze podnoszono również, że w sytuacji wyłączenia przepisów k.p.a. należy uznać to postępowanie w sprawie rozdziału środków unijnych za postępowanie administracyjne szczególne, w którym ustawodawca w drodze odstępstwa nie wykorzystuje reguł postępowania określonych w kodeksie postępowania administracyjnego, ale wykorzystuje instytucje właściwe dla postępowań o charakterze publicznoprawnym (na istnienie takich postępowań wskazują: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 24.

<sup>9</sup> Zob. wyrok NSA z 8 czerwca 2006 r., sygn. II GSK 63/06, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 12, s. 51.

<sup>10</sup> Zob. wyrok NSA z 20 września 2006 r., sygn. II GSK 95/06, niepubl.

Ostatecznie NSA w składzie 7 sędziów 22 lutego 2007 r. podjął uchwałę<sup>11</sup>, w której uznał, że rozstrzygnięcia podejmowane przez instytucje w ramach procesu rozdziału środków z funduszy strukturalnych mają charakter decyzji administracyjnych i jako takie podlegają kontroli sądów administracyjnych. Ponownie odwołano się do dwuetapowej (administracyjnej i cywilnej) procedury rozdziału środków<sup>12</sup>.

Rzecznik Praw Obywatelskich, uwzględniając dotychczasowe stanowisko judykatury, 12 lipca 2007 r. złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 37 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji w zakresie, w jakim wyłącza zastosowanie przepisów dotyczących postępowania sądownoadministracyjnego do procedury ubiegania się oraz udzielania dofinansowania ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych<sup>13</sup>. Ustawodawca uwzględnił argumenty dotyczące konieczności wprowadzenia sądowej kontroli rozstrzygnięć instytucji zarządzających i aktualnie, zgodnie z art. 30c ust. 1 cyt. ustawy, wnioskodawca ubiegający się o dofinansowanie po wyczerpaniu środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji programu operacyjnego i po otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, o której mowa w art. 30b ust. 4, może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego<sup>14</sup>.

Założenia ustawodawcy zamieszczone w uzasadnieniu noweli ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 20 grudnia 2008 r., wprowadzające sądową kontrolę aktów kończących rozstrzygnięcia, są trafne. Wcześniejszy system procedury odwoławczej o charakterze wewnętrznym ze względu na fakt, iż urzędnika rozpoznającego środek zaskarżenia kontrolował inny pracownik tego samego urzędu, sprawił, że skuteczność odwołań była niska<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Zob. uchwała NSA z 22 lutego 2007 r., sygn. II GPS 3/06, ONSAiWSA 2007, nr 3, poz. 59.

<sup>12</sup> Podobny problem rozstrzygany był na gruncie ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji (Dz.U. nr 41, poz. 363) w odniesieniu do procedury przyznawania dofinansowania inwestycji w przedsiębiorstwach. Na tle tej ustawy zapadły rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego: wyrok z 7 września 2005 r. (sygn. II GSK 116/05, niepubl.) i wyrok z 26 lipca 2006 r. (sygn. II GSK 134/06, niepubl.). W orzeczeniach tych NSA opowiedział się za kwalifikacją aktu wydanego w wyniku weryfikacji wniosku o dofinansowanie inwestycji jako aktu z zakresu prawa publicznego (decyzji administracyjnej). W wyroku z 7 września 2005 r. NSA zwrócił uwagę na związek kwalifikacji prawnej tej czynności z realizacją konstytucyjnego prawa do sądu. Sąd stwierdził w nim, że przyjęcie odmiennej interpretacji pozbawiłoby stronę postępowania konstytucyjnego prawa do sądu wyrażonego w art. 45, art. 78 i art. 184 Konstytucji.

<sup>13</sup> Por. wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 12 lipca 2007 r. do Trybunału Konstytucyjnego, znak: RPO-550274-I/07/MW.

<sup>14</sup> Nowelizacja zamieszczona w Dz.U. z 2008 r., nr 216, poz. 1370.

<sup>15</sup> O tym, jak często od decyzji urzędników odwoływali się przedsiębiorcy, świadczą dane Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości z dwóch działań, które wdrażała ona w ramach funduszy unijnych na lata 2004-2006. Przykładowo w Działaniu 2.3 odwołań od oceny merytorycznej było 320, z czego 70 uznano za zasadne i wniosek przywrócono do ponownej oceny. Jednak nie w każdym przypadku skutkowało to otrzymaniem dofinansowania. W przypadku innych dotacji na inwestycje dla firm, które wdrażała PARP (Działania 2.2.1) było aż 890 odwołań, z czego 240 zostało uznanych za zasadne. Zob. [online] <<http://www.parp.gov.pl>>.



Rozszerzenie kogencji sądów administracyjnych o sprawy dotyczące postępowań konkursowych prowadzonych przez instytucje zarządzające wpisuje się w konstytucyjne prawo każdego podmiotu do sądu określone w art. 45 ustawy zasadniczej<sup>16</sup>. Przypomnieć bowiem należy, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK, zakres prawa do sądu obejmuje wszelkie roszczenia o ochronę sądową jednostki, bez zawężania ich do określonych kategorii spraw. Przedmiotowym zakresem prawa do sądu objęte są sprawy z zakresu prawa karnego, cywilnego oraz administracyjnego<sup>17</sup>. Elementami prawa do sądu wyodrębnionymi w doktrynie i orzecznictwie są: 1) prawo dostępu do sądu – do uruchomienia postępowania prawnego przed organem, który odpowiada kryteriom wymaganym od sądu w demokratycznych społeczeństwach i uczestniczenia w tym postępowaniu przez osoby, których interesów postępowanie dotyczy; 2) prawo do właściwej (rzetelnej) procedury przed sądem – zapewniającej realizację zasady sprawiedliwości i jawności, umożliwiającej obronę praw uczestników postępowania; 3) prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia)<sup>18</sup>.

Konstytucyjną gwarancję prawa do sądu wzmacnia odpowiednie ukształtowanie systemu sądownictwa w Rzeczypospolitej Polskiej. Elementem tego systemu są sądy administracyjne, ustanowione na podstawie art. 184 Konstytucji, sprawujące kontrolę działań organów administracji pod względem ich zgodności z prawem. Jak trafnie zauważył TK w wyroku z 14 czerwca 1999 r.<sup>19</sup>, przepis ten zawiera zarówno gwarancję dla obywateli, umożliwiając im zaskarżenie wszelkich aktów administracyjnych rozstrzygających w sposób ostateczny o ich prawach i obowiązkach do wyspecjalizowanych organów, jak i gwarancję dla samej administracji, zgodnie z którą jej działania nie mogą podlegać kontroli sądowej pod względem kryteriów innych niż kryterium legalności.

Pojawia się jednak w tym miejscu pytanie, czy obecnie ukształtowany system sądowej kontroli nie prowadzi to tego, że uprawnienia wnioskodawców do złożenia skargi do WSA mają charakter iluzoryczny? Przypomnieć bowiem należy, że z istoty konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu wynika rzeczywiste, a nie tylko formalne urzeczywistnienie tego prawa. Jak bowiem podnosi TK w uchwale z 25 stycznia 1995 r.<sup>20</sup>, prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie – jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Powyższą tezę można postawić, analizując dotychczasowe już boga-

<sup>16</sup> Zgodnie z cyt. przepisem: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

<sup>17</sup> Por. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, ZU OTK 2002, nr 2/A, poz. 14.

<sup>18</sup> Por. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, Dz.U. z 1999 r., nr 22, poz. 211; wyrok TK z 3 lipca 2002 r., sygn. SK 31/01, Dz.U. z 2002 r., nr 109, poz. 966.

<sup>19</sup> Por. wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, Dz.U. z 1999 r., nr 55 poz. 588.

<sup>20</sup> Zob. uchwała TK z 25 stycznia 1995 r., sygn. W 14/94, OTK 1995, nr 1, poz. 19; wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 143.

te orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach rozpoznawanych po 20 grudnia 2008 r., czyli po wejściu w życie nowelizacji rozszerzającej zakres kognicji sądów administracyjnych o sprawy z zakresu absorpcji środków unijnych. Wydaje się, że taki stan rzeczy wynika z trzech okoliczności:

1) niedostatecznie określonego zakresu procedury odwoławczej w przepisach rangi ustawowej przy jednoczesnym wyłączeniu do tego postępowania odpowiedniego stosowania k.p.a.;

2) zakończenia postępowania konkursowego w formie jednostronnego rozstrzygnięcia instytucji zarządzającej, nie przybierającego postaci aktu administracyjnego;

3) znacznych modyfikacji w regulacjach dotyczących postępowania sądownoadministracyjnego w stosunku do ogólnych zasad unormowanych w przepisach p.p.s.a.

Warto przypomnieć, że z uwagi na fakt, iż zgodnie z art. 37 cyt. ustawy, do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania nie stosuje się k.p.a., procedura ubiegania się o dofinansowanie kształtowana jest autonomicznie przez każdą instytucję zarządzającą w poszczególnych programach operacyjnych. Oznacza to, że odrębnie od regulacji k.p.a., podmioty odpowiedzialne za wdrażanie środków unijnych w ramach systemu realizacji danego programu operacyjnego mogą określić terminy wnoszenia środków zaskarżenia, zasady doręczeń pism procesowych, zasady weryfikacji rozstrzygnięć pierwszoinstancyjnych itp.<sup>21</sup>

Zgodnie z art. 15 ust. 1 cyt. ustawy, programy operacyjne są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, ustanawianymi w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii regionów, określającymi działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącymi element programu. Programy przyjmuje się w drodze uchwały lub decyzji odpowiedniego organu. Dokumenty te nie mieszczą się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji. Nie sposób systemu realizacji regionalnego programu operacyjnego zakwalifikować także jak źródło prawa miejscowego, o którym mowa w art. 91 Konstytucji<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Przykładowo, analizując procedurę odwoławczą w ramach systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) Warmia i Mazury na lata 2007–2013, różnice względem administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego uregulowanego w k.p.a. dotyczą m.in. kwestii: oceny formalnej wniosku oraz jego konwalidacji, zasad obliczania terminów zawitych do wnoszenia środków zaskarżenia, braku dewolutywności rozpoznawania środków zaskarżenia, braku instytucji przywrócenia terminu do wniesienia środka zaskarżenia, odmiennego zakresu uprawnień decyzyjnych instytucji zarządzającej ponownie rozpoznającej środek zaskarżenia beneficjenta itd. Zob. szczegółowy opis osi priorytetowych w ramach RPO Warmia i Mazury na lata 2007–2013, [online] <[www.rpo.warmia.mazury.pl](http://www.rpo.warmia.mazury.pl)>.

<sup>22</sup> Zob. M. Szubiakowski, *Postępowanie w sprawie rozdziału środków...*, s. 31–39.

Jedyne przepisy rangi ustawowej określające postępowanie w sprawie ubiegania się o środki unijne przez beneficjentów zamieszczone są w art. 30b ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (u.z.p.p.r.). Zgodnie z tymi regulacjami, instytucja zarządzająca, kształtując procedurę odwoławczą w ramach danego systemu realizacji programu operacyjnego, musi pamiętać, aby:

a) system realizacji programu operacyjnego uwzględniał co najmniej jeden środek odwoławczy przysługujący wnioskodawcy w trakcie ubiegania się o dofinansowanie;

b) w rozpatrywaniu środków odwoławczych nie brały udziału osoby, które na jakimkolwiek etapie dokonywały czynności związanych z określonym projektem, w tym były zaangażowane w jego ocenę;

c) nie podlegały rozpatrzeniu środki odwoławcze, jeżeli mimo prawidłowego pouczenia zostały wniesione: po terminie, w sposób sprzeczny z pouczeniem, do niewłaściwej instytucji.

Co prawda Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w oparciu o art. 35 ust. 3 pkt 2 cyt. ustawy na swoich stronach internetowych publikuje różnego typu interpretacje dotyczące procedury odwoławczej<sup>23</sup>, ale wytyczne ministra resortowego – na co wielokrotnie zwracał uwagę w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny – nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego, nie mają charakteru wiążącego dla instytucji zarządzających i w żadnym przypadku nie mogą być podstawą normatywną przyznawania praw czy nakładania obowiązków względem obywatela w ramach postępowania przed organem administracji publicznej<sup>24</sup>. Ustawodawca posłużył się więc aktem kierownictwa o funkcji ściśle wewnętrznej, mającej charakter interpretacyjny, a nie prawotwórczy.

Na tle powyższych ustaleń rodzi się refleksja dotycząca niskiego poziomu legislacyjnego omawianej ustawy. Przenoszenie kompetencji prawodawczych w zakresie kształtowania procedury odwoławczej na samorzady województw może budzić uzasadnione wątpliwości nie tylko co do zgodności takiego działania z zasadami techniki legislacyjnej, ale przede wszystkim zgodności z podstawowymi regułami stanowienia prawa określonymi w Konstytucji RP.

Zasygnalizowane obawy w pełni podzielił Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 12 grudnia 2011 r.<sup>25</sup> jednoznacznie orzekł, że:

– art. 5 pkt 11 u.z.p.p.r. przez to, że dopuszcza uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jest niezgodny z art. 87 Konstytucji RP;

<sup>23</sup> Zob. wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z 11 sierpnia 2009 r. dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r., MRR/H/23(2)09/2009.

<sup>24</sup> Zob. wyrok TK z 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 41.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11, Dz.U. z 2011 r., nr 279, poz. 1644.



– art. 30b ust. 1 zd. pierwsze i ust. 2 u.z.p.p.r. w zakresie, w jakim dopuszcza uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w toku postępowania o dofinansowanie z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jest niezgodny z art. 87 Konstytucji RP;

– art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r. w zakresie, w jakim uzależnia prawo do skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych w aktach niebędących źródłem powszechnie obowiązującego prawa, jest niezgodny z art. 87 Konstytucji RP.

W przywołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny zastosował maksymalny termin odroczenia utraty mocy obowiązującej uchylanych przepisów (18 miesięcy od dnia publikacji w Dz.U. z 2011 r., nr 279, poz. 1644). Skutki prawne powyższego wyroku nastąpią więc 27 czerwca 2013 r. Oznacza to, że przepisy w dotychczasowym brzmieniu utracą moc, o ile wcześniej nie zostaną wprowadzone nowe przepisy, uwzględniające wyrok Trybunału.

Warto podkreślić, że ustawodawca, wprowadzając sądową kontrolę „informacji o negatywnej ocenie projektu”, jednocześnie określił w art. 30g – wbrew utrwalonym poglądom sądowej nauki prawa<sup>26</sup> – że informacje otrzymywane przez wnioskodawcę dotyczące oceny jego wniosku, a także w trakcie trwania procedury odwoławczej nie stanowią decyzji administracyjnej. W aktualnym stanie prawnym z możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie można wywodzić tego, iż takie dokumenty, jak „ocena wniosku o dofinansowanie” czy „informacja o stwierdzeniu niezasadności protestu” stanowią jakiegokolwiek władcze rozstrzygnięcia instytucji zarządzającej w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej<sup>27</sup>. Niewątpliwie zakończenie procedury konkursowej pismem informacyjnym, a nie decyzją administracyjną nie jest rozwiązaniem korzystnym dla wnioskodawców ubiegających się o środki unijne.

Przyjęcie przez normodawcę takiej konstrukcji może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia zasady równości obywatela wobec prawa. Analizując obec-

---

<sup>26</sup> Zob. wyroki WSA w Warszawie: z 15 października 2007 r., sygn. IV SA/Wa 2349/06, CBOSA; z 24 kwietnia 2007 r., sygn. IV SA/Wa 2060/06, CBOSA.

<sup>27</sup> Przypomnijmy, że w wyroku z 3 grudnia 2008 r. NSA w Warszawie (sygn. II GSK 566/08, CBOSA) w sposób jednoznaczny wskazał, iż „Pismo Instytucji Zarządzającej informujące o przyznaniu lub odmowie przyznania dofinansowanie jest czynnością techniczną, której nie można przypisać cech władczego rozstrzygnięcia administracyjnego. Jej znaczenie polega jedynie na zakomunikowaniu wnioskodawcy o wyniku wyboru dokonanego przez Instytucję Zarządzającą”. Jeszcze dalej idącą interpretację przedstawił WSA w Warszawie w orzeczeniu z 16 kwietnia 2007 r. (sygn. V SA/Wa 455/07, CBOSA) podnosząc: „Brak jest podstaw do uznania, że negatywne załatwienie wniosku o dofinansowanie, np. przez jego odrzucenie, jest aktem dotyczącym odmowy uznania uprawnienia wynikającego z przepisu prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.”. Zob. postanowienie NSA z 17 kwietnia 2007 r., sygn. IV SAB/Wa 7/07, CBOSA. Powyższy pogląd podziela także Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 30 października 2007 r. (znak: RPO-550274-I/07/MW) kierowanym do Ministra Rozwoju Regionalnego.

ny system prawny, można zauważyć pewną systemową niekonsekwencję. Zgodnie z ustawą z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przyznanie dofinansowania w ramach programów operacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności nie jest rozpatrywane w kategoriach prawa administracyjnego. W przypadku programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego i Europejskiego Funduszu Rybackiego sytuacja jest odwrotna i postępowania te kończą się decyzjami administracyjnymi<sup>28</sup>.

W świetle przedstawionych uwag etap postępowania sądownoadministracyjnego uregulowany został przez ustawodawcę również w sposób niewystarczający i lakoniczny.

W myśl art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r., po wyczerpaniu środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji programu operacyjnego i po otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej, o której mowa w art. 30b ust. 4 u.z.p.p.r., wnioskodawca może w tym zakresie wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Cytowana ustawa – w stosunku do postanowień ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – znacząco modyfikuje tryb wnoszenia skargi. Skrócony został bowiem termin do wniesienia tejże skargi (14 dni zamiast 30 dni), wnosi się ją bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego (a nie za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie)<sup>29</sup> i wreszcie – to wnioskodawca jest zobowiązany do dołączenia do skargi kompletnej dokumentacji sprawy.

Celem ukształtowania właśnie takiego trybu wnoszenia skargi było niewątpliwie możliwie najszybsze rozstrzygnięcie przez sąd sporów w zakresie rozdziału środków finansowych w ramach programów operacyjnych. Za taką wykładnią przemawia także treść art. 30c ust. 4 u.z.p.p.r., który stanowi, że sąd rozstrzyga sprawę w terminie 30 dni od dnia wniesienia skargi.

---

<sup>28</sup> Zob. P. Koperski, *Dopuszczalność postępowania administracyjnego w procesie przyznawania dotacji z funduszy europejskich w orzecznictwie polskich sądów*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 7-8, s. 21. Por. art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 170, poz. 1051); Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 września 2009 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania zadań instytucji zarządzającej przez samorząd województwa (Dz.U. z 2009 r., nr 162, poz. 1291). Por. Z. Kmiecik, *Koncepcja zintegrowanego systemu odwoławczego w sprawach administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 1, s. 25.

<sup>29</sup> Wydaje się, że w zamyśle ustawodawczym leżało, aby skarga w przedmiocie odmowy dofinansowania była rozpoznana jedynie w oparciu o treść skargi i dołączonych doń dokumentów, co w świetle rozwiązań ogólnych może nastąpić tylko wyjątkowo, wyłącznie na wniosek skarżącego i po ukaraniu organu grzywną za nieprzekazanie do sądu skargi wraz z odpowiedzią na nią i z aktami sprawy. Zob. G. Radecki, *Postępowanie sądownoadministracyjne w świetle uregulowań ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 4, s. 49.

Nadmienić także należy, że zgodnie z art. 30e u.z.p.p.r. – w zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania przed sądami administracyjnymi – stosuje się odpowiednio przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określone dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 z wyłączeniem art. 52–55, art. 61 § 3–6, art. 115–122, 146, 150 i 152 tej ustawy. Taki sposób opisanego wyłączenia stosowania przepisów p.p.s.a. nie oznacza jednak, że wszystkie niewymienione w cytowanym przepisie jednostki redakcyjne p.p.s.a. znajdują zastosowanie w postępowaniach sądowno-administracyjnych w sprawach, do jakich odnosi się ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Mimo na pozór enumeratywnego wyliczenia niepodlegających zastosowaniu przepisów, ustawodawca wprowadza regulacje stanowiące przepisy szczególne, wyłączające w niektórych przypadkach stosowanie niewymienionych jednostek redakcyjnych p.p.s.a., względnie powodujące daleko idące modyfikacje<sup>30</sup>.

Tak dzieje się w przypadku art. 49 p.p.s.a., dającego stronie możliwość uzupełnienia lub poprawienia pisma w razie niezachowania jego warunków formalnych, który nie ma zastosowania do skargi wnoszonej w trybie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Wskazać bowiem należy, że zgodnie z art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r., skarga jest wnoszona przez wnioskodawcę wraz z kompletną dokumentacją w sprawie, obejmującą wnioski o dofinansowanie wraz z informacją w przedmiocie oceny projektu, kopie wniesionych środków odwoławczych oraz informacji, o której mowa w art. 30b ust. 4. Zgodnie natomiast z treścią art. 30c ust. 5 pkt 3 u.z.p.p.r., wniesienie skargi niekompletnej powoduje pozostawienie tej skargi bez rozpatrzenia. Analogicznie zakończy postępowanie WSA w sytuacji braku uiszczenia opłaty sądowej w terminie.

Z powyższych uregulowań, które stanowią *lex specialis* w stosunku do p.p.s.a., nie wynika, aby dopuszczalne było wezwanie przez sąd strony skarżącej do usunięcia braków skargi. Treść rozpatrywanych przepisów wyklucza także dopuszczenie złożenia skargi w przypadku bezczynności właściwej instytucji, przejawiającej się brakiem jakiegokolwiek stanowiska w przedmiocie środka odwoławczego. Dla instytucji zarządzającej skutkiem wyłączenia zawartego w art. 30e u.z.p.p.r. jest pozbawienie odpowiedzi na skargę charakteru obligatoryjnego, co też nie pozostaje bez wpływu na uprawnienia procesowe skarżących<sup>31</sup>.

Stosunkowo krótki termin do złożenia skargi oraz obowiązek dołączenia do niej kompletnej dokumentacji w sprawie w rozumieniu art. 30c ust. 2 cyt. ustawy, zawierającej nierzadko kilkanaście segregatorów załączników

<sup>30</sup> Por. postanowienie NSA z 2 września 2009 r., sygn. II GSK 734/09, CBOSA; postanowienie WSA w Gdańsku z 17 stycznia 2011 r., sygn. I SA/Gd 1303/10, CBOSA.

<sup>31</sup> Zob. G. Radecki, op. cit., s. 49.

obejmujących tysiące stron dokumentów, w sposób wystarczający zniechęca wnioskodawców do składania skargi. W wielu przypadkach sądy administracyjne z powodu braku jednego z kilkunastu załączników do wniosku o płatność albo ze względu na złożenie przez skarżącego kopii dokumentu, a nie oryginału pozostawiało skargę bez rozpatrzenia z uwagi na dyspozycje art. 30c ust. 5 pkt 3 cyt. ustawy<sup>32</sup>. W dotychczasowych rozstrzygnięciach sądów administracyjnych większość spraw właśnie z tej przyczyny kończyło się postanowieniem o pozostawieniu sprawy bez rozpatrzenia<sup>33</sup>. Abstrahując od powyższych przeszkód, nadmienić należy, że nawet przy merytorycznym orzekaniu w tego typu sprawach sądy administracyjne ze względu na całkowite wyłączenie k.p.a., jak również brak wyczerpujących regulacji prawnych z zakresu prawa formalnego mają trudności w dokonaniu prawidłowej kontroli „informacji o negatywnej ocenie projektu”.

Konkludując przedstawione rozważania, zasadne wydaje się twierdzenie, że efektem końcowym tak ukształtowanego systemu postępowania w sprawach podziału środków unijnych w ramach programów operacyjnych jest to, że ustawodawca zamiast osiągnąć zakładany cel, jakim było szybkie rozstrzygnięcie sporów powstałych przez WSA w całej Polsce, *de facto* doprowadził do ograniczenia uprawnień wnioskodawców do merytorycznego rozstrzygnięcia spraw.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na bardzo duży formalizm w zakresie zasad zaskarżenia rozstrzygnięć IZ RPO w świetle przepisów u.z.p.p.r. Przypomnieć należy, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym zainicjowaną skargą, o której mowa w art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r., wyłączone jest stosowanie art. 52–55 p.p.s.a. W związku z tym na właściwej instytucji zarządzającej nie ciąży obowiązek przedstawienia sądowi odpowiedzi na skargę wraz z aktami sprawy (art. 54 § 2). Sąd administracyjny przy rozpoznaniu skargi dysponuje zatem tylko dokumentacją złożoną przez skarżącego. W świetle powyższych ustaleń wydaje się, że zasadnie ustawodawca określił model, w którym na skarżącym spoczywa obowiązek przedłożenia wraz ze skargą kompletnej dokumentacji w sprawie.

W ocenie autora nie ma jednak racjonalnych powodów ograniczania skarżącemu jego prawa do merytorycznego rozpoznania sprawy z powodu

---

<sup>32</sup> Jak podnosi NSA w wyroku z 30 września 2010 r. (sygn. II GSK 1051/10, CBOSA), wniosek o dofinansowanie oraz informacja w przedmiocie oceny projektu powinien być złożony w oryginale, zaś wniesione środki odwoławcze oraz informacje o wynikach procedury odwoławczej mogą być złożone w kopiach, z zastrzeżeniem, że wniosek o dofinansowanie może być wygenerowany elektronicznie i opatrzony podpisem.

<sup>33</sup> Por. badania przeprowadzone w woj. wielkopolskim: R. Talaga, *Sądowa kontrola zarządzania środkami unijnymi na przykładzie Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego 2010”, nr 7–8, s. 65 i n. Por. m.in. orzeczenie: WSA w Olsztynie z 17 lutego 2010 r., sygn. I SA/Ol 35/10, CBOSA; WSA w Poznaniu z 21 stycznia 2010 r., sygn. III SA/Po 953/09, CBOSA; WSA w Kielcach z 9 lutego 2010 r., II SA/Ke 60/10, CBOSA; WSA w Opolu z 15 lutego 2010 r., I SA/Op 66/10, CBOSA; WSA w Warszawie z 9 lutego 2010 r., V SA/Wa 1961/09, CBOSA.

nieznacznej niekompletności dokumentacji, która z powodzeniem mogłaby być uzupełniona w krótkim terminie na wezwanie sądu. Zastosowanie takiej procedury nie wpłynęłoby na szybkość rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny. Wprowadzenie przez ustawodawcę znacznie bardziej rygorystycznych skutków prawnych w przypadku wniesienia przez skarżącego skargi niezawierającej kompletnej dokumentacji od skargi zawierającej braki formalne jest bezzasadne i może budzić uzasadnione wątpliwości co do zgodności Konstytucją. Pomimo wyrażonego w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądu, zgodnie z którym kwestii braku dokumentacji, o jakiej mowa w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r., nie można utożsamiać z brakami formalnymi skargi, podlegającymi uzupełnieniu na wezwanie sądu – należy postulować, aby zagadnienia związane z kompletnością dokumentacji w przyszłych regulacjach prawnych zakwalifikować do szeroko rozumianych warunków formalnych postępowania, których spełnienie otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy. W tym kontekście z aprobatą należy przyjąć najnowsze orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym podnosi się, że nawet przy bardzo sformalizowanej procedurze znaczenie jej poszczególnych postanowień musi być ustalane wszechstronnie i racjonalnie, a nie mechanicznie.

Podsumowując, efektem istniejącego modelu postępowania sądownoadministracyjnego jest niejednorodność orzecznictwa sądowego, rozumianego jako sytuacja, w której sądy administracyjne orzekające w konkretnych sprawach wydają różne rozstrzygnięcia albo nawet takie same, ale oparte na różnej wykładni tych samych przepisów. Wszystkie wskazane elementy wpływają na niskie standardy postępowania przed sądami administracyjnymi. Jeżeli zatem przyjmie się, że wprowadzenie w 2008 r. przepisów o sądownoadministracyjnej kontroli postępowania o udzielenie dofinansowania było wynikiem racjonalnej, a nie jedynie pozornej działalności ustawodawcy, to należy również przyjąć, że jego intencją było przyznanie wnioskodawcy realnego, a nie fikcyjnego prawa do skutecznej ochrony sądowej.

## Summary

### ***Rights of applicants to submit a complaint to the Regional Administrative Court on the information about the negative assessment of the project in the light of the Act on principles of development policy***

Key words: individual rights of entities applying, system of appeals procedure, Code of Administrative Procedure, administrative courts.

The article is to identify individual rights of entities applying for the EU funding in challenging the decisions of the Managing Institutions, *de facto* eliminating applicants from the competition procedure, and to indicate the



practical implications of the currently adopted system of appeals procedure. The choice of this topic is dictated by the fact that in 2007-2013 Structural Funds and the Cohesion Fund are awarded to applicants mainly in the competition mode. The Act of 6 December 2006 on principles of development policy, governs the procedure on the distribution of EU funds as well as administrative and legal proceedings, caused by complaints permissible in the situations provided for in this Act, in many respects different from the Code of Administrative Procedure and the Act of 30 August 2002 – Law on proceedings before administrative courts. The interpretation and application of different rules is experiencing difficulties, exacerbated by the use of specific terminology, arising from the adopted legislation technique and involving the introduction of the system of appropriate use of regulations both within this Act and in relation to the provisions of the Law on proceedings before administrative courts. By indicating the benefits and risks of the current system of appeal proceedings, the author presents the conclusions *de lege ferenda* aimed at the legislator.