

UNIwersYTET W BIAŁYMSTOKU

Wydział Prawa

Katedra Prawa Międzynarodowego Publicznego i Europejskiego



**PROCEDURA ODWOŁAWCZA W SYSTEMIE REALIZACJI
POLITYKI SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ W POLSCE.
*STATUS QUO I PERSPEKTYWY***

Marek Martyniuk

Rozprawa doktorska
przygotowana pod kierunkiem naukowym
prof. dr. hab. Macieja Perkowskiego
i promotora pomocniczego
dr Anny Drabarz

Białystok 2020

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów.....	9
Wstęp.....	11

Rozdział I. Polski system realizacji polityki spójności Unii Europejskiej jako obszar funkcjonowania procedury odwoławczej.....20

1. Polityka spójności Unii Europejskiej – założenia.....	20
1.1. Charakterystyka i ewolucja polityki spójności Unii Europejskiej.....	20
1.2. Fundusze polityki spójności Unii Europejskiej.....	32
1.2.1. Uwagi wprowadzające.....	32
1.2.2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.....	32
1.2.3. Europejski Fundusz Społeczny.....	36
1.2.4. Fundusz Spójności.....	38
1.3. Podstawy prawne polityki spójności Unii Europejskiej obowiązujące w perspektywie finansowej 2014-2020.....	41
1.3.1. Podstawy prawne polityki spójności w prawie pierwotnym Unii Europejskiej.....	41
1.3.2. Podstawy prawne polityki spójności w prawie wtórnym Unii Europejskiej.....	43
1.3.2.1. Uwagi wprowadzające.....	43
1.3.2.2. Rozporządzenie ogólne.....	45
1.3.2.3. Rozporządzenie nr 2018/1046 (rozporządzenie finansowe).....	50
1.3.2.4. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR.....	52
1.3.2.5. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS.....	55
1.3.2.6. Rozporządzenie nr 1300/2013 ws. Funduszu Spójności.....	57
1.3.2.7. Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT.....	59
1.3.2.8. Rozporządzenie nr 1302/2013 zmieniające EUWT.....	62
1.4. Założenia dla polityki spójności Unii Europejskiej na okres perspektywy finansowej 2021-2027.....	64
1.5. Zasady realizacji polityki spójności Unii Europejskiej.....	67
1.5.1. Uwagi wprowadzające.....	67
1.5.2. Zasada subsydiarności (pomocniczości).....	69
1.5.3. Zasada proporcjonalności.....	70
1.5.4. Zasada zarządzania dzielonego.....	72
1.5.5. Zasada solidarności (lojalnej współpracy).....	74

1.5.6. Zasada autonomii proceduralnej.....	76
1.5.7. Zasada dobrej administracji.....	78
1.5.8. Pozostałe zasady.....	81
1.6. Ramy instytucjonalnoprawne polityki spójności Unii Europejskiej.....	84
2. System realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce.....	87
2.1. Uwagi wprowadzające.....	87
2.2. Podstawy prawne i istotne przedmiotowo uwarunkowania realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce.....	88
2.2.1. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.....	90
2.2.2. Ustawa wdrożeniowa.....	92
2.2.3. Umowa partnerstwa.....	94
2.2.4. Kontrakt terytorialny.....	96
2.2.5. Programy operacyjne.....	98
2.2.6. Wytyczne ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.....	102
2.2.7. Rodzaje projektów i tryby ich wyboru.....	106
2.2.8. Umowa o dofinansowanie projektu i decyzja o dofinansowaniu projektu.....	111
2.3. Ramy instytucjonalne systemu realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce.....	114
2.3.1. Instytucja zarządzająca.....	116
2.3.2. Instytucja pośrednicząca.....	121
2.3.3. Instytucja wdrażająca.....	123
2.3.4. Instytucja audytowa.....	124
2.3.5. Komitet monitorujący.....	126
3. Kształtowanie się procedury odwoławczej w ramach systemu realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce.....	127
3.1. Możliwość kontroli negatywnej oceny projektu pod rządami ustawy o Narodowym Planie Rozwoju.....	127
3.2. Procedura odwoławcza wprowadzona na mocy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.....	131
3.3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r. (P 1/11).....	138
3.4. Skutki prawne i następstwa legislacyjne wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r. (P 1/11) w zakresie procedury odwoławczej w ramach systemu realizacji unijnej polityki spójności w Polsce.....	140
4. Podsumowanie.....	144

Rozdział II. Przedsądowy etap procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce.....148

1. Uwagi wprowadzające.....	148
2. Protest jako podstawowy środek odwoławczy w ramach przedsądowego etapu procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce.....	151
2.1. Pojęcie i podstawy prawne protestu.....	151
2.2. Zakres podmiotowy protestu.....	152
2.3. Zakres przedmiotowy protestu.....	154
2.4. Tryb i terminy postępowania odwoławczego w zakresie wniesienia protestu.....	158
2.5. Skutki prawne złożenia i rozpatrzenia protestu.....	163
3. Odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) jako dodatkowy środek odwoławczy w ramach przedsądowej procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce w perspektywie finansowej 2007-2013.....	166
3.1. Pojęcie i podstawy prawne odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy)...	166
3.2. Zakres podmiotowy odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy).....	169
3.3. Zakres przedmiotowy odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy).....	170
3.4. Tryb i terminy postępowania odwoławczego w zakresie wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy).....	173
3.5. Skutki prawne złożenia i rozpatrzenia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy).....	176
4. Podsumowanie.....	178

Rozdział III. Sądowy etap procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce.....182

1. Uwagi wprowadzające.....	182
2. Skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego jako podstawowy środek sądowej kontroli procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce.....	187
2.1. Pojęcie i podstawy prawne skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.....	187
2.2. Zakres podmiotowy skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.....	188
2.3. Zakres przedmiotowy skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.....	191

2.4. Tryb i terminy postępowania skargowego do wojewódzkiego sądu administracyjnego w zakresie procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce.....	194
2.5. Skutki prawne złożenia i rozpatrzenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.....	198
3. Skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego jako szczególny środek sądowej kontroli procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce.....	205
3.1. Pojęcie i podstawy prawne skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	205
3.2. Zakres podmiotowy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	206
3.3. Zakres przedmiotowy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	208
3.4. Tryb i terminy postępowania kasacyjnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce.....	211
3.5. Skutki prawne złożenia i rozpatrzenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	214
4. Skarga konstytucyjna do Trybunału Konstytucyjnego jako subsydiarny środek kontroli procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce.....	217
4.1. Pojęcie i podstawy prawne skargi konstytucyjnej.....	217
4.2. Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej.....	221
4.3. Zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej.....	224
4.4. Tryb i terminy postępowania skargowego przed Trybunałem Konstytucyjnym w kontekście procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce.....	227
4.5. Skutki prawne złożenia i rozpatrzenia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego w kontekście procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce.....	232
5. Podsumowanie.....	238
 Rozdział IV. Możliwości w zakresie skutecznego zakwestionowania prawidłowości procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce przed odpowiednimi sądami międzynarodowymi.....	 246

1. Uwagi wprowadzające.....	246
2. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu...	254
2.1 Skarga do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie w kontekście procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce.....	259
2.1.1. Pojęcie i podstawy prawne skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie.....	259
2.1.2. Zakres podmiotowy skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie.....	262
2.1.3. Zakres przedmiotowy skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie.....	266
2.1.4. Tryb i terminy postępowania skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie.....	269
2.1.5. Skutki prawne złożenia i rozpatrzenia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie.....	275
2.2. Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu w kontekście procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce.....	277
2.2.1. Pojęcie i podstawy prawne pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu.....	277
2.2.2. Podmioty uprawnione do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu.....	280
2.2.3. Zakres przedmiotowy pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu.....	284
2.2.4. Tryb i terminy postępowania w sprawie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu.....	286
2.2.5. Skutki prawne złożenia i rozpatrzenia wniosku o wydanie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu...	289

2.3. Ocena możliwości rozpatrywania spraw z zakresu procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu.....	292
3. Skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w kontekście procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce.....	301
3.1. Pojęcie i podstawy prawne skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.....	302
3.2. Zakres podmiotowy skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.....	303
3.3. Zakres przedmiotowy skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.....	305
3.4. Tryb i terminy postępowania skargowego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu.....	307
3.5. Skutki prawne orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu...	312
3.6. Ocena możliwości rozpatrywania spraw z zakresu procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu.....	316
4. Podsumowanie.....	318
Zakończenie.....	323
Akty prawne i dokumenty pozostałe.....	334
Literatura.....	341
Orzecznictwo.....	369

WYKAZ SKRÓTÓW

Dz.U. – Dziennik Ustaw

Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

EBI – Europejski Bank Inwestycyjny

EFROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

EFMR – Europejski Funduszu Morski i Rybacki

EFOiGR – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

EKPC / Konwencja – Europejska Konwencja Praw Człowieka

ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka

EUWT – Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej

EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza

EWT – Europejska Współpraca Terytorialna

FS – Fundusz Spójności

JAЕ – Jednolity Akt Europejski

k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.)

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.)

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.)

k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.)

KPP / Karta – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C z 14 grudnia 2007 r.)

M.P. – Monitor Polski

nowela z 2013 r. – ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2013 r. poz. 714)

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.)

p.u.s.a. – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.)

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.)

TK – Trybunał Konstytucyjny

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

TUE – Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.)

TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 321 E z 29 grudnia 2006 r.)

UE – Unia Europejska

u.o.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.)

ustawa o TK – ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 2393)

ustawa wdrożeniowa – ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. z 2018 r. poz. 1431 ze zm.)

u.z.p.p.r. – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295 ze zm.)

WSA – wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Fundusze Unii Europejskiej stanowią niezwykle istotny czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego Polski¹. Stąd też stworzenie efektywnego mechanizmu weryfikacji prawidłowości przeprowadzenia oceny złożonych projektów poprzez prawidłowe unormowanie procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce, zapewniającej wnioskodawcom ochronę ich praw podmiotowych określonych zarówno aktami prawa krajowego, przepisami prawa UE, jak również postanowieniami umów międzynarodowych, których Polska jest stroną, stanowi kwestię o zasadniczym znaczeniu².

Pomimo wysokiego poziomu skomplikowania systemu procedury aplikacyjnej, niejednokrotnie restrykcyjnych warunków formalnych ubiegania się o unijne dofinansowanie, licznych i często nieostrych merytorycznych kryteriów wyboru projektów³ oraz znacznego stopnia uznaniowości instytucji oceniających wnioski o dofinansowanie, już w założeniu koncepcja procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE w Polsce została oparta na kompromisie między imperatywem zapewnienia jak największej efektywności wydatkowania środków europejskich a zasadą pewności prawa⁴. Początkowo środki odwoławcze od rozstrzygnięć w przedmiocie odmowy przyznania dotacji podmiotom aplikującym o dofinansowanie projektów w ramach programów operacyjnych nie stanowiły materii uregulowanej przepisami powszechnie obowiązującego prawa⁵. Pewien zarys procedury odwoławczej dotyczącej wyłącznie kategorii tzw. projektów konkursowych, obejmujący określenie katalogu środków odwoławczych, ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz trybów ich wnoszenia i rozpatrywania przez upoważnione instytucje, wprowadziła dopiero ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Na podstawie jej przepisów, w celu ujednoczenia procedur w ramach ogólnych regulacji

¹ Szerzej na temat ekonomicznych efektów polityki spójności Unii Europejskiej i metod ich kwantyfikacji zob. np. E. Kawecka-Wyrzykowska, *Polityka spójności [w:] Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, Warszawa 2012, s. 295-299; S. Pastuszka, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*, Warszawa 2012, *passim*; J. Sierak *et al.*, *Efekty wykorzystania dotacji unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2007-2013. Część 1. Województwa Polski Północnej, Zachodniej i Południowej*, Warszawa 2016, *passim*; J. Sierak *et al.*, *Efekty wykorzystania dotacji unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2007-2013. Część 2. Województwa Polski Wschodniej i Centralnej*, Warszawa 2016, *passim*.

² M. Perkowski, M. Martyniuk, *Niedoskonała procedura odwoławcza w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce. Ocena wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r. (sygn. akt P 1/11)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 3, s. 37.

³ Zob. R. Poździk, *Charakter prawny kryteriów wyboru projektów unijnych*, „Ius Novum” 2016, nr 3, s. 112.

⁴ Zob. R. Cieślak, *Procedura związana z ubieganiem się o dofinansowanie [w:] Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, E. Kornberger-Sokołowska (red.), Warszawa 2012, s. 215-216.

⁵ M. Perkowski, *Podstawy procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich w Polsce [w:] Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich*, M. Perkowski (red.), Warszawa 2010, s. 31.

ustawowych, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wydawał wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych⁶. Jednakże wytyczne te nie stanowiły aktów powszechnie obowiązującego prawa⁷.

Bezpośrednią implikacją zaistniałego stanu prawnego było stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11⁸, niezgodności formy prawnej uregulowania procedury odwoławczej w ramach polskiego systemu wdrażania funduszy unijnych obowiązującego na gruncie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z normatywnym wzorcem kontroli określonym w art. 87 Konstytucji RP. Skutkiem tego przepisy przyjęte w noweli z 2013 r., a następnie przepisy zawarte w ustawie wdrożeniowej, wykonały wyrok Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Należy jednak podkreślić, że przedmiotowe orzeczenie odnosiło się wyłącznie do wybranych aspektów procedury odwoławczej⁹. Co przy tym istotne, z uwagi na słabą pozycję wnioskodawcy w ramach procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce oraz ze względu na brak możliwości merytorycznego rozstrzygnięcia środków odwoławczych przez niezależne sądy¹⁰, nadal poważne wątpliwości natury prawnej nasuwa kwestia zgodności obowiązujących regulacji normatywnych zarówno z zasadami krajowego porządku konstytucyjnego (w szczególności art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak i standardami określonymi w art. 47 KPP oraz w art. 13 EKPC w aspekcie zapewnienia prawa do skutecznego środka odwoławczego i dostępu do bezstronnego sądu.

Inspiracją do podjęcia tematu rozprawy doktorskiej były problemy praktyczne zaobserwowane przy okazji pracy w administracji samorządowej (jako osoba odpowiedzialna m.in. za pozyskiwanie funduszy zewnętrznych), związane z ubieganiem się o dofinansowanie i ewentualną późniejszą realizacją projektów współfinansowanych ze środków UE, zarówno o charakterze infrastrukturalnym, jak i ukierunkowanych na rozwój zasobów ludzkich. Zdobyte

⁶ Zob. *Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych*, MRR/H/12(1)08/2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 14 sierpnia 2007 r.; *Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych*, MRR/H/12(2)09/2008, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 9 września 2008 r.; *Wytyczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r.*, MRR/H/23(1)02/2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 18 lutego 2009 r.

⁷ 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. 33. Zob. też J. Podkowiak, *Charakter prawny wytycznych dotyczących programów operacyjnych finansowanych ze środków UE*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 69-70.

⁸ Dz.U. z 2011 r. Nr 279, poz. 1644.

⁹ Por. A. Wołyniec-Ostrowska, *Kontrola dostępu do funduszy unijnych w kontekście ochrony praw obywateli i źródeł prawa powszechnie obowiązującego* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), Warszawa 2014, s. 235-237.

¹⁰ Zob. P. Krzykowski, *Podział środków unijnych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w orzecznictwie sądów administracyjnych w latach 2008-2011*, Olsztyn 2012, s. 196-198.

w tym zakresie doświadczenie (z perspektywy wnioskodawcy) wskazuje na dużą potrzebę i znaczenie zapewnienia merytorycznej kontroli przez sądy prawidłowości oceny i wyboru projektów do dofinansowania przez właściwą instytucję zarządzającą, pośredniczącą lub wdrażającą¹¹.

Paradoksalnie, pomimo wagi problematyki związanej z procedurą odwoławczą w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce, była ona do tej pory tematem podnoszonym w doktrynie niezwykle rzadko. Biorąc pod uwagę fakt, że istnieje wiele opracowań szczegółowych, głównie anglojęzycznych, w zakresie wybranych elementów polityki spójności UE, zdecydowana większość z nich pomija kwestię procedury odwoławczej mającej zastosowanie w systemie realizacji tej polityki¹². Z kolei dotychczasowe opracowania naukowe odnoszące się do kontroli postępowań w zakresie oceny i wyboru projektów unijnych do realizacji nie stanowią pogłębionej, wyczerpującej analizy przedmiotowej problematyki ze względu na swą fragmentaryczność¹³. Zapewne wynika to z faktu, że zgodnie z modelem zdecentralizowanego wykonywania prawa UE sytuacja prawna podmiotów aplikujących o fundusze europejskie jest regulowana zarówno przepisami unijnymi (najczęściej w formie rozporządzeń), jak i przepisami krajowymi¹⁴. W efekcie w sprawach nieuregulowanych na poziomie rozporządzeń unijnych zastosowanie mają przepisy krajowe¹⁵. Rozporządzenia te w sposób ogólny regulują przedmiotową materię normatywną, stanowiąc, że państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia skutecznych systemów zarządzania programami operacyjnymi i ich kontroli zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa¹⁶.

¹¹ Zob. S. Snarski, M. Martyniuk, *Analysis of appeal procedure for co-financing of environmental projects under Regional Operational Programme for Podlaskie Voivodeship 2007-2013*, „Ekonomia i Środowisko” 2018, nr 3, s. 243-244; S. Snarski, M. Martyniuk, *Analysis of appeal procedure for co-financing of tourism projects under Regional Operational Programme for Podlaskie Province 2007-2013*, „Economic and Regional Studies/ Studia Ekonomiczne i Regionalne” 2017, nr 1, s. 83-84; Por. S. Pastuszka, *Czynniki wpływające na realizację projektów unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 9, s. 26 i nast.

¹² Zob. np. U. Fratesi, F.G. Wishlade, *The impact of European Cohesion Policy in different contexts*, „Regional Studies” 2017, nr 6, s. 817-821; J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010; I. Bache, *Europeanization and multilevel governance: cohesion policy in the European Union and Britain*, Plymouth 2008; W. Molle, *European Cohesion Policy*, Londyn-Nowy Jork 2007.

¹³ Zob. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności*, Warszawa 2013, s. 19-20.

¹⁴ J. Łacny, *Ochrona praw podstawowych w wydatkowaniu funduszy Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 12, s. 25.

¹⁵ Zob. K. Brysiewicz, R. Poździk, *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z funduszy unijnych w Polsce – uwagi na tle wyroku TK z 12.12.2011 r. (P 1/11)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 10, s. 10.

¹⁶ Np. przepis art. 74 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 320; dalej: rozporządzenie ogólne) stanowi, że „Państwa członkowskie

Zatem Polska, jako jedno z państw członkowskich, może samodzielnie kształtować system oceny i wyboru projektów, w tym procedurę odwoławczą zapewniającą odpowiednią kontrolę administracyjną i sądownoadministracyjną postępowań w zakresie odmowy udzielenia dofinansowania z funduszy unijnych¹⁷. W treści rozprawy przeprowadzone zostaną pogłębione rozważania dotyczące tej kwestii w kontekście zgodności z zasadami krajowego porządku konstytucyjnego, prawa unijnego oraz postanowieniami EKPC. Warto przy tym nadmienić, że zgodnie z art. 312 TFUE wdrażanie funduszy europejskich odbywa się w obrębie czasowym ograniczonym przez wieloletnie ramy finansowe (obejmujące zazwyczaj okresy siedmioletnie), mające na celu zapewnienie ponoszenia wydatków Unii w sposób usystematyzowany i w granicach jej zasobów własnych. Stąd też – uwzględniając tzw. zasadę n+2, mającą zastosowanie zarówno do realizacji projektów, jak i programów operacyjnych – wywody i badania zawarte w rozprawie zostały skoncentrowane na perspektywie finansowej 2014-2020. Jednakże wszędzie gdzie znajdowało to swoje uzasadnienie, poczynione zostały odwołania do minionych dwóch okresów programowania unijnych funduszy oraz przyszłej perspektywy finansowej na lata 2021-2027.

Zasadniczy problem badawczy, którego próba rozwiązania została podjęta w niniejszej rozprawie doktorskiej, można sprowadzić do następującego pytania ogólnego: czy procedura odwoławcza w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce posiada atrybut legalności, tzn. czy jest ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa krajowego (w szczególności z przepisami ustawy zasadniczej) oraz istotnymi przedmiotowo postanowieniami umów międzynarodowych, których Polska jest stroną? Jednakże uzyskanie odpowiedzi na to pytanie jest uwarunkowane dokonaniem stosownej analizy i udzieleniem odpowiedzi na szczegółowe pytania badawcze będące składowymi zasadniczego problemu badawczego:

- 1) czym jest polityka spójności Unii Europejskiej i jak jest skonstruowany system jej realizacji w Polsce;
- 2) na czym polega istota procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce, jakie są jej podstawy prawne oraz czy i ewentualnie w jakim zakresie i przez jakie podmioty były one modyfikowane;

zapewniają, aby systemy zarządzania i kontroli programów były ustanawiane zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy oraz aby systemy te funkcjonowały skutecznie”.

¹⁷ Zob. R. Poździk, *Wprowadzenie [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, R. Poździk (red.), Warszawa 2016, s. 9-11.

- 3) jakiego rodzaju środki odwoławcze składają się na procedurę odwoławczą w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce, jaki mają zakres i jakie skutki prawne wywołuje ich zastosowanie;
- 4) jakie są etapy, tryby i terminy mające zastosowanie do poszczególnych środków odwoławczych w ramach procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce;
- 5) jaka jest rola sądów administracyjnych w procedurze odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce i jakie są perspektywy zmian w tym zakresie;
- 6) jak kształtuje się kwestia konstytucyjności przyjętych rozwiązań w ramach procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce w kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i w jakim zakresie ma do niej zastosowanie instytucja skargi konstytucyjnej;
- 7) czy i w jakim zakresie zapewnienie wnioskodawcom dostępu do skutecznego środka prawnego w ramach procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce może być przedmiotem kontroli sądowej sprawowanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu i Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu na mocy wiążących Polskę umów międzynarodowych, jaka jest skuteczność ich orzeczeń oraz jaki potencjalny i realny wpływ mogą mieć one na kształtowanie się (sanację) przedmiotowej procedury.

Przesłanki podjęcia tematu rozprawy doktorskiej, podobnie jak wyartykułowane powyżej pytania badawcze, determinują przyjęte w rozprawie założenia dogmatyczne, a mianowicie:

- 1) procedura odwoławcza jest elementem systemu realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce;
- 2) do procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce odnosi się konstytucyjny wymóg jej uregulowania w aktach normatywnych stanowiących źródło powszechnie obowiązującego prawa oraz zapewnienia jednostce prawa do skutecznej ochrony prawnej na drodze sądowej;
- 3) prawo Unii Europejskiej odnoszące się do systemu realizacji unijnej polityki spójności przyznaje autonomię państwom członkowskim, w tym Polsce, w zakresie ukształtowania środków prawnych mających zapewnić skuteczną kontrolę administracyjną i sądową postępowań dotyczących oceny i wyboru projektów w przypadku odmowy udzielenia dofinansowania z funduszy unijnych. Przepisy prawa

UE nie wyłączają możliwości merytorycznej kontroli przez sądy prawidłowości oceny i wyboru projektów do dofinansowania przez właściwą instytucję;

- 4) Polska jako państwo jest stroną umów międzynarodowych na podstawie których podlega kognicji sądów międzynarodowych (w szczególności Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu) określonych w tych aktach prawnych.

Uwzględnienie powyższych założeń dogmatycznych oraz zestawienie ich z założeniem, że wnioskodawcy mają słabą pozycję w ramach procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce, przy jednoczesnym braku możliwości merytorycznego (w zakresie treści przedmiotowej) rozstrzygnięcia środków odwoławczych przez niezawisłe sądy, doprowadziło do postawienia następującej hipotezy: procedura odwoławcza w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce jest niezgodna z obowiązującymi przepisami prawa krajowego, w szczególności z przepisami ustawy zasadniczej, oraz istotnymi przedmiotowo postanowieniami właściwych umów międzynarodowych, których Polska jest stroną, gdyż nie zapewnia wnioskodawcy możliwości skutecznej i realnej ochrony prawnej i przez to ma w istocie pozorny charakter.

Przytoczona hipoteza będzie weryfikowana za pomocą też szczegółowych sprawdzanych w poszczególnych rozdziałach rozprawy:

- 1) przedsądowy etap procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce, którego celem jest przyznanie lub odmowa przyznania wsparcia z funduszy unijnych, jest ściśle skorelowana ze sprawowaniem władzy publicznej i skutkuje wydaniem władczego rozstrzygnięcia w postaci aktu administracyjnego;
- 2) sądowy etap procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce musi być zgodny z regułami krajowego porządku konstytucyjnego oraz standardami wyrażonymi w umowach międzynarodowych, których Polska jest stroną, w zakresie zapewnienia wnioskodawcom prawa do skutecznego środka odwoławczego i dostępu do bezstronnego sądu;
- 3) konieczność równoczesnej formalizacji i zapewnienia sprawnej redystrybucji funduszy europejskich nie może usprawiedliwiać naruszenia zasad określonych w Konstytucji RP, w szczególności ograniczać prawa do skutecznego środka zaskarżenia rozstrzygnięcia o negatywnej ocenie projektu oraz prawa do sądu;
- 4) w celu zapewnienia skuteczności sądowej kontroli oceny projektów winna ona uwzględniać kryteria merytoryczne. Pojmowanie przez ustawodawcę prawa do sądu w kategoriach formalnych, tj. zapewnienia możliwości złożenia jakiegokolwiek skargi,

nie jest tożsame z zagwarantowaniem prawa do uzyskania efektywnej ochrony sądowej.

Celem rozprawy jest zatem rozwiązanie postawionego problemu badawczego i ustalenie, czy procedura odwoławcza w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce jest zgodna z regułami krajowego porządku konstytucyjnego (w szczególności z zasadami wyrażonymi w Konstytucji RP) oraz istotnymi przedmiotowo postanowieniami właściwych umów międzynarodowych, których Polska jest stroną. Ponadto zaproponowane zostały rozwiązania w zakresie doprowadzenia krajowych przepisów prawa regulujących procedurę odwoławczą w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce do stanu zgodności zarówno z konstytucyjnym prawem do rzetelnej procedury sądowej, jak i ze standardami europejskimi w odniesieniu do zapewnienia prawa do skutecznego środka odwoławczego i dostępu do bezstronnego sądu.

Badania przeprowadzone w rozprawie służące weryfikacji tej hipotezy zostały oparte na wykorzystaniu dwóch metod badawczych: historycznej i formalno-dogmatycznej. Metoda historyczna umożliwiła ustalenie w sposób chronologiczny w jakim zakresie przewidziany na gruncie przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy wdrożeniowej (mającej charakter *lex specialis* względem przepisów tej ostatniej ustawy) system środków ochrony prawnej wnioskodawców ulegał stopniowej zmianie od systemu w istocie prostego i scentralizowanego w kierunku systemu złożonego i w dużej mierze zdecentralizowanego¹⁸. Zastosowanie tej metody umożliwiło przedstawienie ewolucji procedur kontroli dystrybucji środków unijnych przez organy administracji publicznej oraz procesu dochodzenia do zmian ustawowych skutkujących utworzeniem sądowego etapu procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce. Z kolei metoda formalno-dogmatyczna pozwoliła na dokonanie analizy i oceny aktów normatywnych, które składają się na system źródeł prawa polskiego i międzynarodowego (akty prawa Unii Europejskiej oraz europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności) w badanym zakresie.

Z perspektywy metodologicznej należy podkreślić, że badania przeprowadzone w niniejszej rozprawie nie mają charakteru prawnoporównawczego, odnoszącego się do próby porównania rozwiązań normatywnych obowiązujących w polskim porządku prawnym w zakresie środków odwoławczych dostępnych podmiotom zainteresowanym uzyskaniem wsparcia z funduszy unijnych w ramach omawianej procedury odwoławczej z rozwiązaniami przyjętymi w innych państwach członkowskich UE. Jest to konsekwencją ustanowienia w prawie unijnym wspomnianej na wstępie zasady autonomii proceduralnej tychże państw

¹⁸ Zob. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 23.

w przedmiocie ustanowienia skutecznych systemów zarządzania i kontroli programów współfinansowanych z funduszy europejskich¹⁹. Natomiast badaniem zostało objęte orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych oraz kluczowych w tym zakresie sądów międzynarodowych (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu i Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu) oraz obowiązujące w nich procedury kontroli mające znaczenie dla potencjalnej weryfikacji prawidłowości rozstrzygnięć skutkujących odmową dofinansowania projektów ze środków unijnych. Ponadto w rozprawie została wykorzystana literatura naukowa z zakresu obszaru badawczego, zarówno polska jak i zagraniczna.

Mając na uwadze przyjętą metodologię badawczą wynikającą z postawionego celu głównego rozprawy oraz tez badawczych, praca została podzielona na cztery rozdziały. W pierwszym z nich przeprowadzona została analiza polskiego systemu realizacji polityki spójności Unii Europejskiej jako obszaru funkcjonowania procedury odwoławczej. Punktem wyjścia rozważań w tym rozdziale było określenie założeń i zasad wdrażania polityki spójności Unii Europejskiej, a także wskazanie ram instytucjonalnoprawnych i instrumentów finansowych tej polityki. Następnie przeprowadzone rozważania zostały odniesione do systemu realizacji unijnej polityki spójności w Polsce wraz ze wskazaniem podstaw prawnych, organizacji instytucjonalnej oraz instrumentów jej realizacji. Jednakże zasadniczą część rozdziału dotyczy procedury odwoławczej jako jednego z istotnych elementów tegoż systemu, w tym skutków prawnych jej wyodrębnienia.

Rozdział drugi został poświęcony omówieniu instytucji protestu jako podstawowego środka odwoławczego (o charakterze merytorycznym i dewolutywnym), będącego w dyspozycji wnioskodawcy w ramach przedsądowego etapu procedury odwoławczej. Scharakteryzowane zostało pojęcie oraz wskazane zostały podstawy prawne protestu, jego zakres podmiotowy i przedmiotowy, tryb i terminy postępowania odwoławczego w zakresie wniesienia protestu, a także określone skutki prawne jego złożenia i rozpatrzenia. W analogiczny sposób analizie poddany został również dodatkowy środek odwoławczy w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, mający zastosowanie w niektórych programach operacyjnych realizowanych w perspektywie finansowej 2007-2013.

Przedmiotem badań w rozdziale trzecim był sądowy etap procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce. Przede wszystkim omówiona została skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego jako podstawowy środek

¹⁹ Zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009, s. 23-24; Ł. Wosik, *Charakter prawny aktu o przyznaniu dofinansowania z funduszy strukturalnych UE. Glosa do wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II GSK 63/06*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 12, s. 54.

sądowej kontroli procedury odwoławczej wnoszony i rozpatrywany według odrębnego reżimu proceduralnego. Szczegółowej analizie została poddana również instytucja skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego jako nadzwyczajny środek sądowej kontroli mający zastosowanie w ramach tejże procedury odwoławczej. Ponadto istotnym elementem rozdziału trzeciego jest zagadnienie skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego jako subsydiarnego środka kontroli procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce. Wywody zawarte w tym rozdziale zostały poparte analizą praktyki, a więc przeglądem orzecznictwa sądowego Trybunału Konstytucyjnego oraz sądownictwa administracyjnego.

Ostatni rozdział poświęcony został zbadaniu możliwości prowadzenia postępowania w kwestii prawidłowości oceny wniosków w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce przed sądami międzynarodowymi. W tym celu dokonana została analiza i ocena istotnych przedmiotów postanowień umów międzynarodowych, których Polska jest stroną, przede wszystkim w kontekście prawa do skutecznego środka prawnego. Badaniem zostało również objęte orzecznictwo kluczowych w tym zakresie sądów międzynarodowych i obowiązujące w nich procedury kontroli mające znaczenie dla potencjalnej weryfikacji prawidłowości rozstrzygnięć skutkujących odmową dofinansowania projektów ze środków unijnych. Szczególnie interesująca z punktu widzenia wnioskodawców, których projekty nie zostały wybrane do realizacji jest część rozdziału poświęcona ocenie możliwości rozpatrywania spraw z zakresu procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w trybie skargi przeciwko państwu członkowskiemu na naruszenie zobowiązań traktatowych (art. 258 TFUE) oraz z wykorzystaniem instytucji pytań prejudycjalnych (art. 267 TFUE), jak również przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w trybie skargi indywidualnej (art. 34 EKPC).

W zakończeniu rozprawy zostały przedstawione konkluzje wynikające z przeprowadzonych badań nad obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi i analizowaną praktyką orzecniczą właściwych sądów i trybunałów, w tym wnioski *de lege ferenda*, które potencjalnie mogą być wykorzystane w procesie wdrażania funduszy unijnych w Polsce w perspektywie finansowej 2021-2027. Zostały w nim także zawarte odpowiedzi na pytania badawcze postawione we wstępie, jak również udowodnione tezy szczegółowe, sprawdzane w poszczególnych rozdziałach rozprawy.

Rozdział I. Polski system realizacji polityki spójności Unii Europejskiej jako obszar funkcjonowania procedury odwoławczej

1. Polityka spójności Unii Europejskiej – założenia

1.1. Charakterystyka i ewolucja polityki spójności Unii Europejskiej

Unia Europejska stanowi ugrupowanie integracyjne złożone z 27 państw członkowskich. Analiza ich sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej wskazuje na znaczny poziom zróżnicowania regionalnego wynikający w głównej mierze ze stwierdzalnych dysproporcji w zakresie rozwoju gospodarczego, stopnia zaludnienia i odmiennych warunków geograficznych²⁰. Regiony dotknięte negatywnymi czynnikami takimi jak niedostateczne wyposażenie kapitałowe, niekorzystna struktura gospodarki z dominującym rolnictwem, brak odpowiedniej infrastruktury technicznej, niski poziom kwalifikacji zawodowych ludności, wysoki wskaźnik bezrobocia, niski poziom gęstości zaludnienia czy peryferyjne położenie są często pozbawione możliwości skutecznego konkutowania z regionami zamożniejszymi i odnoszenia korzyści gospodarczych, co ogranicza rozwój UE jako całości²¹. Partycypacja w ugrupowaniu integracyjnym może sprzyjać zintensyfikowaniu działań na rzecz zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego, lecz jednocześnie jest obarczona ryzykiem powiększenia rozpiętości rozwojowych między regionami. W celu ograniczania zjawiska dywergencji międzyregionalnej, UE realizuje politykę spójności, stanowiącą – zgodnie z zasadą subsydiarności – uzupełnienie krajowej polityki rozwoju²².

Polityka spójności (ang. *cohesion policy*) jest główną strategią inwestycyjną Unii Europejskiej określaną w literaturze przedmiotu jako ogół tematycznie uporządkowanych działań prowadzonych przez organy władz publicznych zmierzających do wzmocnienia konwergencji gospodarczej, społecznej i terytorialnej (przestrzennej) pomiędzy państwami

²⁰ Zob. E. Małuszyńska, *Polityka spójności* [w:] *Unia Europejska 2014+*, E. Małuszyńska, G. Mazur (red.), Warszawa 2015, s. 240.

²¹ Zob. D. Murzyn, *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, Warszawa 2010, s. 44; I. Steinerowska-Streb, *Rozwój polityki regionalnej Unii Europejskiej* [w:] *Rozwój regionalny w perspektywie integracji europejskiej*, A. Zagórska, K. Malik, M. Miszewski (red.), Bytom 2001, s. 21.

²² Por. T. Dorożyński, *Efektywność polityki spójności UE i jej wpływ na rozwój regionów* [w:] *Międzynarodowe stosunki gospodarcze – integracja regionalna w Europie i na świecie*, T. Sporek (red.), Katowice 2012, s. 69. Stosownie do przepisu art. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2018 r. poz. 1307) „Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”.

członkowskimi UE poprzez zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów, ze szczególnym uwzględnieniem regionów najslabiej rozwiniętych²³. Należy przy tym nadmienić, że pojęcie spójności gospodarczej odnosi się do procesu wyrównywania relatywnego poziomu zamożności oraz konkurencyjności na określonym obszarze, weryfikowanego najczęściej za pomocą wskaźnika produktu krajowego brutto *per capita*²⁴. Z kolei konwergencja o charakterze społecznym polega na redukowaniu poziomu ubóstwa i bezrobocia oraz zmniejszaniu dysproporcji spowodowanych brakiem dostępu do możliwości zatrudnienia i uzyskiwania dochodu, a oceniana jest przez pryzmat wielkości stopy bezrobocia, stopy zatrudnienia, poziomu marginalizacji społecznej bądź wskaźnika ubóstwa²⁵. Z koncepcją spójności w wymiarze społeczno-gospodarczym skorelowane jest pojęcie spójności terytorialnej (przestrzennej), rozumiane jako eliminowanie barier dostępności do obszarów peryferyjnych za sprawą ich korzystniejszego powiązania z regionami centralnymi UE oraz zapobiegania stanom nierównowagi terytorialnej. Kwantyfikacja efektów przedmiotowego aspektu polityki spójności dokonywana jest najczęściej poprzez dokonywanie pomiarów czasu przejazdu do danego obszaru (gradient izochroniczny). Wobec powyższego spójność należy rozumieć jako politycznie i społecznie akceptowalny stopień zróżnicowania rozwoju regionów, natomiast polityka spójności może być postrzegana jako zasadniczy instrument pogłębiania integracji europejskiej skierowany w szczególności do słabiej rozwiniętych państw członkowskich UE²⁶.

Jak wynika z powyższego, polityka spójności ukierunkowana jest na systemowe zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju regionów UE w celu zniwelowania nadmiernych dysproporcji rozwojowych, rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych o charakterze strukturalnym oraz podnoszenie konkurencyjności i stymulowanie wzrostu gospodarczego poszczególnych państw członkowskich oraz całej UE²⁷. Tak więc rozwój gospodarczy państwa stanowi poniekąd wypadkową rozwoju jego składowych terytoriów. Dodatkowo polityka spójności jest zorientowana na stymulowanie

²³ Por. J. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa 2013, s. 366-367. Zob. też B. Wieliczko, *Polityka regionalna w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2003, s. 7; C. Rumford, *European Cohesion? Contradictions in EU Integration*, Londyn 2000, s. 21.

²⁴ M. Klimowicz wyjaśnia, że przedmiotowy wskaźnik stanowi „sumaryczny wyraz wartości dóbr i usług wytwarzanych na danym obszarze geograficznym i jest substytutem miernika dochodu lub zaspokojenia potrzeb ludności”. Zob. M. Klimowicz, *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2010, s. 8.

²⁵ D. Murzyn, *op. cit.*, s. 45.

²⁶ Zob. J. Tkaczyński, M. Świstak, *op. cit.*, s. 367.

²⁷ Zob. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 27. Por. B. Skubiak, *Regionalne wskaźniki dysproporcji rozwojowych w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2013, nr 34, s. 238-239; J. Pelkmans, *European Integration. Methods and Economic Analysis*, Harlow 2006, s. 337 i nast.

dostosowań strukturalnych w regionach, gdyż szybki rozwój technologii i przeobrażenia gospodarcze powodują zanikanie lub znaczną redukcję pewnych gałęzi przemysłu, a pojawianie się i rozwój nowych. W przypadku gwałtownego wystąpienia tego rodzaju przemian, przy równoczesnym terytorialnym skoncentrowaniu ośrodków sektora przemysłu znajdującego się w fazie schyłkowej, mogą one doprowadzić do upadku całego regionu²⁸. Zatem realizację przedmiotowej polityki należy rozpatrywać wielopłaszczyznowo: może ona być wdrażana jako polityka intraregionalna, tj. realizowana w regionie i na jego rzecz przez władze szczebla regionalnego, bądź może to być polityka interregionalna, tj. realizowana przez władze centralne w odniesieniu do regionów²⁹. W ten sposób polityka spójności może być wdrażana na poziomie ugrupowań regionalnych, na poziomie państw członkowskich, a także na poziomie unijnym³⁰. Ze względu na fakt, że głównymi beneficjentami polityki spójności są regiony unijnych państw członkowskich i jest ona ukierunkowana na intensyfikację przemian strukturalnych w tych regionach, zarówno w doktrynie jak i w dokumentach UE określenia „polityka spójności”, „polityka regionalna” oraz „polityka strukturalna” zazwyczaj używane są zamiennie³¹. Mimo że przedmiot zainteresowania każdej z tych polityk jest nieco inny, to są one ze sobą ściśle powiązane³². Jak już wcześniej wskazano, istotę polityki spójności stanowi redystrybucja środków finansowych z krajów i regionów bogatych do biednych celem zmniejszenia nadmiernych dysparytetów rozwojowych poszczególnych obszarów, natomiast polityka regionalna koncentruje się na określaniu kierunków i sposobów oddziaływania na procesy związane z rozwojem społeczno-ekonomicznym regionów³³. Z kolei polityka strukturalna odnosi się do celowej działalności organów władzy publicznej zmierzającej do przekształcenia struktury gospodarczej i pobudzenia rozwoju gospodarczego określonego terytorium³⁴.

²⁸ Por. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 21.

²⁹ Zob. M. Supera-Markowska, *Prawno-finansowe aspekty polityki spójności i rozwoju regionalnego*, Warszawa 2013, s. 2.

³⁰ Zob. P. Wais, *Polityka spójności UE w perspektywie finansowej 2007-2013 – uwagi ogólne*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Prawa Handlowego i Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2009, nr 2, s. 20.

³¹ Zob. P. Kucharski, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 1162; S. Pastuszka, *Rola europejskiej polityki regionalnej w rozwoju krajów i regionów ubogich w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4, s. 19.; Por. E. Kawecka-Wyrzykowska, *Polityka spójności...*, s. 272.

³² E. Małuszyńska, *Polityka regionalna (polityka spójności)* [w:] *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, E. Małuszyńska, B. Gruchman (red.), Warszawa 2018, s. 238.

³³ Zob. K. Głębicka, M. Grewiński, *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 20.

³⁴ J. Tkaczyński, M. Świstak, *op. cit.*, s. 367.

Z uwagi na brak w przepisach prawa UE definicji legalnej pojęcia „regionu”³⁵ oraz znacznego zróżnicowania w państwach członkowskich rozwiązań administracyjno-politycznych w zakresie wchodzących w ich skład jednostek przestrzennych, na potrzeby unijnej polityki spójności regiony identyfikowane są zgodnie ze wspólną klasyfikacją Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (fr. *Nomenclature des unités territoriales statistiques* – NUTS)³⁶. Jednolity schemat podziału terytorialnego krajów UE stanowi trzystopniową klasyfikację hierarchiczną (NUTS 1–3) jednostek przestrzennych wykorzystywanych do celów statystycznych, wdrażania polityki regionalnej oraz analizy i monitorowania problemów regionalnych³⁷. Najistotniejsza z punktu widzenia realizacji polityki spójności na lata 2014-2020 jest NUTS 2, czyli klasa terytorialnych jednostek statystycznych mieszczących się w granicach od 800 tys. do 3 mln mieszkańców, zalecana do prowadzenia rachunków regionalnych i sporządzania przez Komisję Europejską okresowych raportów na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej³⁸.

Polityka spójności opiera się na zasadzie solidarności, gdyż obliguje ona państwa i regiony UE osiągające wyższy poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego do wspierania obszarów mniej zamożnych³⁹. Fundusze unijne redystrybuowane w ramach przedmiotowej polityki są przeznaczane przede wszystkim dla państw i regionów o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego⁴⁰, co skutkuje zmniejszeniem przewagi konkurencyjnej bogatszych regionów i w konsekwencji powoduje bardziej równomierne rozprzestrzenianie korzyści wynikających z integracji europejskiej⁴¹. Ponadto polityka spójności przyczynia się również do bardziej efektywnej współpracy regionów różnych państw członkowskich, umożliwiając także –

³⁵ Zob. J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 92.

³⁶ Klasyfikacja NUTS wprowadzona została rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1059/2003 z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz.Urz. UE L 154 z 21 czerwca 2003 r.).

³⁷ Od 1 stycznia 2018 r. w Polsce funkcjonuje 97 jednostek NUTS: NUTS 1 – makroregiony (grupujące województwa) – 7 jednostek, NUTS 2 – regiony (województwa lub ich części) – 17 jednostek oraz NUTS 3 – podregiony (grupujące powiaty) – 73 jednostki. Szerzej na ten temat zob. Główny Urząd Statystyczny, *Klasyfikacja NUTS w Polsce*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/klasyfikacja-nuts-w-polsce/?pdf=1> (dostęp: 3 września 2020 r.).

³⁸ Zob. Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/2066 z dnia 21 listopada 2016 r. zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz.Urz. UE L 322 z 29 listopada 2016 r.). Por. E. Małuszyńska, *Polityka spójności...*, s. 241-242; Zob. też J. Tkaczyński, M. Świstak, *op. cit.*, s. 328.

³⁹ D. Murzyn, *op. cit.*, s. 44-45. Zob. też J. Helios, *Zasada solidarności w prawie Unii Europejskiej* [w:] J. Helios, W. Jedlecka, *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, Toruń 2013, s. 270.

⁴⁰ I. Pietrzyk zauważa jednakże, że „mówiąc o pozytywnych efektach regionalnej polityki europejskiej w regionach problemowych nie można nie zauważyć, iż przynosi ona korzyści nie tylko najbiedniejszym krajom członkowskim. Szacunki niezależnych ekspertów wskazują bowiem, że około 30-40% pomocy udzielonej najmniej zamożnym krajom wraca do państw bogatych w formie zakupów urządzeń i *know-how*”. Zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2006, s. 125.

⁴¹ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 26-27. Por. J. Szlachta, *Znaczenie funduszy pomocowych Unii Europejskiej dla Polski*, Warszawa 2009, s. 34.

zgodnie z koncepcją wielopoziomowego zarządzania (ang. *multi-level governance*)⁴² – współpracę z instytucjami naukowymi, sektorem prywatnym i partnerami społecznymi na szczeblu regionalnym⁴³. Niezależnie od tego, że w doktrynie podnosi się niekiedy, iż efektywność tej polityki jest w dużym stopniu ograniczona⁴⁴, zaniechanie jej realizacji doprowadziłoby do pogłębienia dysproporcji w rozwoju regionalnym⁴⁵. Skuteczność polityki spójności jest jednakże uzależniona od wdrożenia odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych oraz właściwych instrumentów finansowych i prawnych⁴⁶.

W pierwszym okresie funkcjonowania Wspólnot Europejskich, ze względu na zbliżony poziom rozwoju społeczno-gospodarczego państw założycielskich, problematyka polityki spójności nie stanowiła przedmiotu zainteresowania tych państw i nie znalazła bezpośredniego odzwierciedlenia w regulacji traktatowej. Na uwagę w tym zakresie zasługuje jedynie dyspozycja przepisu art. 54 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z 1951 r.⁴⁷, zgodnie z którą Wysoka Władza była zobligowana do zapewnienia warunków umożliwiających finansowanie programów, którym towarzyszyłyby nowe formy aktywności sprzyjające rozwojowi gospodarczemu⁴⁸. Za początek polityki spójności uznawane jest zawarcie w preambule Traktatu Rzymskiego z 1957 r.⁴⁹ postanowień odnoszących się do kwestii rozwoju regionalnego w ramach Wspólnoty, w których państwa członkowskie zadeklarowały wolę wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zapewnienia ich skoordynowanego rozwoju poprzez redukcję różnicowań istniejących pomiędzy regionami oraz niwelowania zapóźnień w regionach najslabiej rozwiniętych. Ponadto na mocy art. 2 TEWG popieranie stałego i zrównoważonego rozwoju zostało uznane za jedno z głównych zadań Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej⁵⁰. Przedmiotowe postanowienia stanowiły wstępną deklarację i nie zobowiązywały państw członkowskich do prowadzenia wspólnej

⁴² Zob. J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 95 i wskazana tam literatura.

⁴³ Por. J. Blom-Hansen, *Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy*, "Journal of European Public Policy" 2005, nr 4, s. 624 i nast.

⁴⁴ Dla przykładu, neoklasyczna teoria konwergencji zakłada, że w warunkach wolnego rynku regionalne dysproporcje nie mogą występować w dłuższej perspektywie czasowej, gdyż mobilność czynników produkcji skutkuje wyrównywaniem się dochodów. W związku z tym dysproporcje regionalne w dłuższym okresie mają charakter samokorygujący, a zatem wsparcie publiczne kierowane do regionów słabiej rozwiniętych nie jest potrzebne. Szerzej na ten temat zob. E. Kawecka-Wyrzykowska, *Polityka spójności...*, s. 273.

⁴⁵ S. Naruszewicz, *Polityka spójności Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2004, s. 278.

⁴⁶ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 27.

⁴⁷ Zob. *Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=PL> (dostęp: 17 września 2020 r.).

⁴⁸ P. Kucharski, *op. cit.*, s. 1162.

⁴⁹ Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej podpisany w Rzymie dnia 25 marca 1957 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:11957E/TXT>; dalej: TEWG (dostęp: 17 września 2020 r.).

⁵⁰ Por. A. Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych*, Warszawa 2005, s. 31.

polityki spójności, jednakże na mocy Traktatu Rzymskiego utworzony został Europejski Fundusz Społeczny (art. 123 TEWG) – fundusz strukturalny, którego działania ograniczały się wyłącznie do niwelowania różnic rozwojowych w aspekcie społecznym, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (art. 40 akapit 4 TEWG), dla którego przedmiotem wsparcia były działania związane z realizacją wspólnej polityki rolnej poprzez wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, oraz Europejski Bank Inwestycyjny (art. 129 TEWG), którego celem statutowym było wspieranie harmonijnego rozwoju Wspólnoty⁵¹. Działania tych instrumentów finansowych nie posiadały jednak przymiotu skoordynowanej polityki EWG⁵².

Kolejnym etapem kształtowania polityki spójności było podjęcie decyzji przez państwa członkowskie na posiedzeniu Rady Europejskiej w Paryżu w 1972 r. o ustanowieniu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – funduszu strukturalnego ukierunkowanego na ograniczenie dysproporcji w rozwoju regionów. EFRR został powołany w 1975 r. mocą rozporządzenia nr 724/1975⁵³ i stał się *de facto* pierwszym instrumentem finansowym polityki spójności, który umożliwił skuteczne wspieranie i regulowanie rozwoju regionalnego w Europie⁵⁴. Inicjatywa w zakresie powołania nowego instrumentu finansowego wynikała i była ściśle skorelowana ze zjawiskiem narastania problemów regionalnych spowodowanych poszerzeniem EWG w 1973 r. o kolejne państwa członkowskie, tj. Wielką Brytanię, Irlandię i Danię⁵⁵. Jednakże w początkowym okresie funkcjonowania EFRR jego działania polegały wyłącznie na wspieraniu poszczególnych krajowych polityk regionalnych, założenia których (łącznie ze wskazaniem regionów kwalifikujących się do uzyskania pomocy finansowej) były opracowywane autonomicznie przez każde państwo członkowskie. Wsparcie nie było przyznawane na dofinansowanie projektów wybranych do realizacji na podstawie zobiektywizowanych i jednolitych kryteriów, lecz w ramach określonych *ex ante* stałych udziałów procentowych w EFRR przyporządkowanych poszczególnym państwom członkowskim w formie tzw. kwot krajowych. Wsparcie finansowe udzielane z tego funduszu było wykorzystywane przez państwa członkowskie z reguły na refinansowanie części subwencji przyznanych w ramach krajowej polityki regionalnej⁵⁶. Tak więc państwa członkowskie traktowały otrzymywane wsparcie jako refundację części ich wkładu finansowego do wspólnotowego budżetu, co określone zostało jako zasada słusznego zwrotu

⁵¹ Zob. M. Lejczyk, R. Poździk, *Fundusze unijne. Zasady finansowania projektów ze środków unijnych w Polsce w latach 2007-2013*, Lublin 2010, s. 19.

⁵² J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 97.

⁵³ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 724/75 z dnia 18 marca 1975 r. ustanawiające Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (Dz.Urz. WE L 73 z 21 marca 1975 r.); dalej: rozporządzenie nr 724/75.

⁵⁴ Por. K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 327.

⁵⁵ P. Kucharski, *op. cit.*, s. 1164.

⁵⁶ Zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 81.

(fr. *juste retour*). Z powyższych względów polityka spójności prowadzona przez EWG nie miała charakteru wspólnotowego, lecz w dążeniu do koherencji w rozwoju Wspólnoty dominującą rolę odgrywały krajowe polityki regionalne⁵⁷.

Polityka spójności stopniowo nabierała znaczenia wraz z przystępowaniem do Wspólnoty kolejnych państw, tj. Grecji w 1981 r. oraz Hiszpanii i Portugalii w 1986 r. Proces poszerzania Wspólnoty o nowe kraje członkowskie skutkowałam bowiem coraz większymi dysproporcjami w rozwoju regionalnym. Ponadto, perspektywa powstania jednolitego rynku wewnętrznego opartego na swobodnym przepływie osób, towarów, kapitału i usług, oraz – w dalszej kolejności – Unii Gospodarczej i Walutowej⁵⁸, dodatkowo nasilała obawy przed intensyfikacją problemów strukturalnych występujących w regionach peryferyjnych⁵⁹. W związku z tym traktatowe podstawy prawne dla realizacji polityki spójności na poziomie wspólnotowym zostały przyjęte w 1986 r. w Jednolitym Akcie Europejskim⁶⁰, gdzie zagadnieniom tym poświęcono wprowadzony do TEWG Tytuł XIV „Spójność gospodarcza i społeczna” (art. 130a-130e TEWG). W art. 130a TEWG przedstawione zostały cele sformułowanej polityki⁶¹, które w nieznacznie zmienionej formie zawarte są w art. 174 TFUE. Na podstawie przepisu art. 130b TEWG państwa członkowskie zostały zobligowane do prowadzenia polityki gospodarczej w sposób pozwalający na osiągnięcie tych celów, natomiast działania Wspólnoty ukierunkowane na osiągnięcie spójności społeczno-gospodarczej miały być podejmowane za pomocą funduszy strukturalnych (Sekcja Orientacji EFOiGR, EFS i EFRR), EBI oraz innych dostępnych instrumentów finansowych⁶².

Konsekwencją wejścia w życie JAE była reforma funduszy strukturalnych przeprowadzona w 1987 r. (tzw. I Pakiet Delorsa), która określiła ramy wdrażania polityki spójności w latach 1988-1992. Działania tych funduszy – funkcjonujących dotychczas niezależnie – zostały skoordynowane według jednolitych reguł, a ich budżety znacznie zwiększono. W efekcie wysokość środków finansowych asygnowanych z budżetu Wspólnoty na realizację polityki spójności wyniosła około 56,6 mld euro⁶³. Modyfikacja zasad

⁵⁷ Por. P. Kucharski, *op. cit.*, s. 1164.

⁵⁸ Zob. szerzej A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2001, *passim*.

⁵⁹ K. Właźlak, *Rozwój regionalny...*, s. 327.

⁶⁰ Jednolity Akt Europejski (JAE) podpisany dnia 17 lutego 1986 r. w Luksemburgu oraz dnia 28 lutego 1986 r. w Hadze (Dz.Urz. WE L 169 z 29 czerwca 1987 r.).

⁶¹ Zgodnie z art 130a TEWG „W celu wspierania swego harmonijnego rozwoju Wspólnota rozwija i prowadzi działania zmierzające do wzmocnienia swej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz do zmniejszenia zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”.

⁶² Zob. D. Allen, *Cohesion and structural adjustment [w:] Policy-making in the European Union*, H. Wallace, W. Wallace (red.), Oxford 1996, s. 215.

⁶³ Zob. szerzej M. Rudnicki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Zagadnienia prawno-finansowe*, Poznań 2000, s. 74 i nast.

funkcjonowania funduszy strukturalnych miała na celu skoncentrowanie udzielanego z nich wsparcia na ograniczoną liczbę celów priorytetowych i, dzięki zwiększonym w ten sposób środkom finansowym, zainicjowanie procesu dynamiki wzrostu w regionach najbardziej zacofanych⁶⁴. Co przy tym istotne, równolegle określone zostały fundamentalne zasady interwencji z funduszy strukturalnych w ramach polityki spójności stanowiące zrąb funkcjonujących obecnie mechanizmów, takie jak: zasada koncentracji (wspieranie ze środków finansowych redystrybuowanych w ramach funduszy strukturalnych wyłącznie realizacji celów określonych na poziomie Wspólnoty i wdrażanie konkretnych przedsięwzięć jedynie w regionach spełniających określone warunki), zasada programowania (wydatkowanie środków w cyklach wieloletnich zgodnie z założeniami określonymi w dokumentach programowych), zasada partnerstwa (zaangażowanie w proces formułowania i wdrażania polityki spójności nie tylko państw członkowskich i Komisji, lecz także podmiotów regionalnych, lokalnych i społecznych) oraz zasada dodatkowości (środki finansowe z funduszy strukturalnych nie zastępują wydatków krajowych przeznaczonych na wyrównywanie dysproporcji rozwojowych w regionach). Zniesiony został również stosowany dotąd system alokacji środków finansowych w systemie kwoty wspólnotowej i kwot krajowych, a zasadnicze założenia polityki spójności miały być korelowane z innymi politykami wspólnotowymi⁶⁵. Dodatkowo wprowadzono klasyfikację regionów kwalifikujących się do otrzymania wsparcia z funduszy strukturalnych w oparciu o ujednoczone wspólnotowe (a nie krajowe) kryteria selekcji – tzw. system klasyfikacji NUTS⁶⁶.

Ramy prawne prowadzenia polityki spójności zostały zmodyfikowane postanowieniami Traktatu z Maastricht z 1992 r.⁶⁷, na mocy którego spójność gospodarcza i społeczna została podniesiona przez państwa członkowskie do rangi jednego z podstawowych celów Wspólnoty⁶⁸ (art. 2 TWE). Ponadto przedmiotowa nowelizacja wyznaczyła relacje między rozwojem Wspólnoty a nowo sformułowanym celem stanowiąc, że wzmacnianie jej spójności społecznej i gospodarczej należy do głównych obszarów działalności WE (art. 3 lit. j TWE)⁶⁹. W odróżnieniu od poprzedniego okresu wdrażania polityki spójności, kiedy jej zasadniczym

⁶⁴ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 96.

⁶⁵ J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 102.

⁶⁶ P. Kucharski, *op. cit.*, s. 1165. Zob. też A.M. Gmyrek, *Nomenklatura Statystyczna NUTS – działania dostosowawcze Polski*, „Wspólnoty Europejskie” 2000, nr 6, s. 19-23.

⁶⁷ Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.Urz. C 191 z 29 lipca 1992 r.).

⁶⁸ R. Knopik, [w:] *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności. Komentarz do rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności*, T. Kierzkowski (red.), Warszawa 2009, s. 37.

⁶⁹ J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 104.

celem było wspieranie utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego poprzez niwelowanie negatywnych skutków z tym związanych, w kolejnej perspektywie finansowej działania podejmowane w ramach przedmiotowej polityki miały wspierać proces wprowadzenia Unii Gospodarczej i Walutowej⁷⁰. Zatem głównym celem przyznawanej pomocy było wspieranie słabiej rozwiniętych państw członkowskich w wypełnieniu stosownych kryteriów konwergencji. Dodatkowo za niezbędne zostało uznane wspieranie przedsięwzięć w przedmiocie rozbudowy europejskiej infrastruktury transportowej przy uwzględnieniu wymogów w zakresie ochrony środowiska naturalnego⁷¹. Z tego względu, stosownie do postanowień Traktatu z Maastricht, przepisy Tytułu XIV „Spójność gospodarcza i społeczna” TWE zostały zmienione poprzez dodanie podstawy prawnej dla ustanowienia Funduszu Spójności (znowelizowany art. 130d TWE). Został on powołany w 1994 r.⁷² dla współfinansowania projektów z dziedziny transportu (w ramach sieci transeuropejskich) i ochrony środowiska w słabiej rozwiniętych państwach Unii Europejskiej, w których opracowany został program zmierzający do spełnienia kryteriów konwergencji ustalonych dla Unii Gospodarczej i Walutowej, określonych w art. 104 TWE. Ponadto fundusz ten miał przyczynić się do osiągnięcia gospodarczej, społecznej i terytorialnej (przestrzennej) spójności UE poprzez uzupełnianie działań podejmowanych w ramach funduszy strukturalnych, EBI i innych wspólnotowych instrumentów finansowych. Dodatkowo, celem interwencji w regionach szczególnie zależnych od gospodarki morskiej i rybołówstwa, ustanowiony został nowy fundusz strukturalny, tj. Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa, wspierający modernizację i restrukturyzację tej gałęzi gospodarki⁷³. Jednocześnie Komisja Europejska została upoważniona do podejmowania tzw. Inicjatyw Wspólnotowych (ang. *Community Initiatives*) w obszarach mających szczególne znaczenia dla całej WE, takich jak współpraca transgraniczna, rozwój regionów peryferyjnych, rozwój lokalny na terenach wiejskich, rozwiązywanie specyficznych problemów miejskich⁷⁴. Zmiany normatywne wprowadzone w pakiecie legislacyjnym⁷⁵ określającym ramy realizacji polityki spójności w latach 1993-1999, uwzględniającym założenia finansowe wyznaczone przez tzw. II Pakiet Delorsa,

⁷⁰ Zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 96.

⁷¹ M. Lejczyk, R. Poździk, *op. cit.*, s. 21.

⁷² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1164/94 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności (Dz.Urz. L 130 z 25 maja 1994 r.).

⁷³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1263/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa (Dz.Urz. WE L 161 z 26 czerwca 1999 r.).

⁷⁴ P. Kucharski, *op. cit.*, s. 1165-1166. Zob. też I. Steinerowska-Streb, *op. cit.*, s. 23.

⁷⁵ R. Poździk wyjaśnia, że określenie „pakiet legislacyjny” oznacza zbiór aktów prawa wtórnego (głównie rozporządzeń) przyjmowanych przez instytucje Unii Europejskiej na okres 7 lat, wymaganych do przygotowania przez państwa członkowskie stosownych dokumentów programowych, a następnie ich realizację poprzez wybór i wdrażanie projektów. Zob. R. Poździk, *Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014-2020*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 12, s. 4.

rozwijały koncepcje przyjęte we wcześniejszym okresie programowania. W szczególności poszerzono katalog zasad realizacji tej polityki oraz zaostrzono wymogi w zakresie monitoringu, oceny i ewaluacji dofinansowywanych przedsięwzięć⁷⁶.

Biorąc pod uwagę planowane rozszerzenie UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej oraz Cypr i Malte, których stopień rozwoju społeczno-gospodarczego znacznie odbiegał *in minus* od poziomu państw członkowskich, propozycje dotyczące zmiany zasad wdrażania polityki spójności w okresie programowania 2000-2006 zostały określone w opracowanym przez Komisję w 1997 r. dokumencie *Agenda 2000: for a stronger and wider Union*⁷⁷. Stanowił on projekt systemowej reformy instytucji, procedur i najistotniejszych dziedzin polityki wspólnotowej⁷⁸. Propozycje wyartykułowane w tzw. Agendzie 2000 zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w Berlinie w 1999 r. Przyjęty na tej podstawie pakiet legislacyjny sprecyzował zakres wdrażania polityki spójności w perspektywie wieloletnich ram finansowych oraz określił zasady i skalę wydatkowania środków finansowych UE⁷⁹ (w unijnym budżecie na lata 2000-2006 na działania w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przewidziano kwotę 213 mld euro⁸⁰). W istotny sposób wzmocniona została realizacja zasady koncentracji poprzez zredukowanie liczby celów polityki spójności⁸¹ oraz inicjatyw wspólnotowych⁸². Wprowadzono także większą dyscyplinę w zakresie korzystania ze środków strukturalnych (tzw. zasada n+2)⁸³. Równocześnie, w ramach pomocy przedakcesyjnej dla państw kandydujących, ustanowione zostały odpowiednie instrumenty finansowe: PHARE 2 (*Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economics*), ISPA (*Instrument for Structural Policies for Preaccession*) i SAPARD (*Support for Preaccession Measures for Agriculture and Rural Development*)⁸⁴. Przedłużeniu uległ również

⁷⁶ J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 104.

⁷⁷ COM(97) 2000 final.

⁷⁸ Zob. R. Czarny, M. Wolszczak, *Unia Europejska a polityka regionów*, Kielce 2003, s. 18.

⁷⁹ J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 106.

⁸⁰ M. Lejczyk, R. Poździk, *op. cit.*, s. 21.

⁸¹ Na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.Urz. WE L 161 z 26 czerwca 1999 r.) w perspektywie finansowej na lata 2000–2006, przy zwiększonej alokacji środków finansowych, wdrażanie polityki spójności zostało skupione na następujących trzech celach priorytetowych: wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju (cel 1), wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych (cel 2) oraz wspieranie dostosowania i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia (cel 3). Szerzej na ten temat zob. M. Klimowicz, *Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w procesie integracji gospodarczej* [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, A. Paczeński, M. Klimowicz (red.), Wrocław 2014, s. 216 i nast.; K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja*, Gdańsk 2002, s. 237 i nast.

⁸² Zob. szerzej D. Murzyn, *op. cit.*, s. 67-68.

⁸³ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Polityka spójności...*, s. 277.

⁸⁴ Zob. szerzej K. Szaflarski, B. Stolarczyk, *PHARE 2, ISPA, SAPARD – instrumenty finansowe polityki przedakcesyjnej dla krajów ubiegających się o przystąpienie do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Katedry Rachunkowości i Finansów GWSH” 2001, nr 12, s. 96 i nast.

okres obowiązywania ram instytucjonalno-prawnych funkcjonowania Funduszu Spójności przy zasadniczo niezmienionej formule, tj. koncentracji wsparcia na projektach dotyczących rozwoju transeuropejskich sieci transportowych oraz ochrony środowiska⁸⁵.

Uzgodnienia wyznaczające kształt i zasady funkcjonowania unijnej polityki spójności na lata 2007-2013 zostały zainicjowane w 2001 r. przez Komisję Europejską wraz z opublikowaniem opracowanego przez nią *Drugiego raportu na temat spójności gospodarczej i społecznej*⁸⁶. Szczegółowe założenia reformy polityki spójności wraz z metodologią opracowania programów operacyjnych mających zastosowanie w ramach unijnej polityki spójności w tejże perspektywie finansowej zostały przedstawione przez Komisję Europejską w 2004 r. w treści *Komunikatu w sprawie nowej perspektywy finansowej oraz Trzeciego raportu na temat spójności gospodarczej i społecznej*⁸⁷. Istotnym novum w tym zakresie był fakt uzupełnienia dotychczasowych aspektów polityki spójności (tj. gospodarczego i społecznego) o wymiar terytorialny, mający na celu poprawę integracji terytorialnej państw członkowskich UE⁸⁸. Zasadniczym założeniem reformy był utrzymanie dotychczasowego znaczenia i wysokości budżetu polityki spójności przy równoczesnej koncentracji wsparcia finansowego w regionach najslabiej rozwiniętych, za szczególnym uwzględnieniem nowych państw członkowskich, oraz decentralizacji i uproszczeniu procedur wdrożeniowych. Działania dofinansowywane w ramach tej polityki miały być zorientowane na inwestowanie w ograniczoną liczbę obszarów priorytetowych ściśle skorelowanych z założeniami strategicznymi UE wyartykułowanymi w Strategii Lizbońskiej przyjętej przez Radę Europejską na posiedzeniu w Lizbonie w 2000 r. (tzw. zasada *earmarking*)⁸⁹. W związku z tym przewidywany zakres szczegółowy rozwiązań normatywnych w tej materii obejmował ograniczenie liczby funduszy strukturalnych do dwóch, tj. EFRR i EFS (z polityki spójności wyłączone zostały fundusze wspierające rybołówstwo oraz rolnictwo z zamysłem przeniesienia ich odpowiednio do Wspólnej Polityki Rybackiej oraz Wspólnej Polityki Rolnej), przyjęcie jednolitych zasad zarządzania finansowego mających zastosowanie do wszystkich funduszy, łącznie z Funduszem Spójności, jednofunduszowe programowanie uwzględniające tzw. *cross-financing*, zarządzanie i alokowanie środków na poziomie priorytetów, bardziej elastyczne reguły kwalifikowalności wydatków ponoszonych w ramach projektów oraz rezygnację z kontynuacji wdrażania odrębnych inicjatyw unijnych (w szczególności Urban, Equal, Interreg

⁸⁵ P. Kucharski, *op. cit.*, s. 1167.

⁸⁶ COM(2001) 24 final.

⁸⁷ COM(2004) 107 final.

⁸⁸ H. Jahns, *Wprowadzenie [w:] Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, (red.) H. Jahns, Warszawa 2006, s. 7.

⁸⁹ Zob. D. Murzyn, *op. cit.*, s. 79.

III, Leader+) na rzecz włączenia charakterystycznych dla nich dziedzin wsparcia do zasadniczych celów polityki spójności UE⁹⁰. Propozycje Komisji Europejskiej dotyczące reformy polityki spójności znalazły następnie swoje odzwierciedlenie w pakiecie legislacyjnym złożonym z pięciu rozporządzeń dotyczących zasad funkcjonowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania obejmującym lata 2007-2013⁹¹. Stanowiły one podstawę prawną dla zreformowanej polityki spójności UE⁹², a także określały szczegółowe ramy prawne tej polityki prowadzonej na mocy art. 174-178 TFUE w perspektywie finansowej 2007-2013⁹³.

Wejście w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony⁹⁴ nie spowodowało wprowadzenia istotniejszych zmian w zakresie celów i zasad realizacji unijnej polityki spójności. Poza usankcjonowaniem terytorialnego (przestrzennego) aspektu tej polityki oraz pewnych modyfikacji o charakterze proceduralnym i kompetencyjnym, związanych przede wszystkim ze zwiększeniem roli Parlamentu Europejskiego w zakresie przyjmowania aktów

⁹⁰ Stosownie do przepisu art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) 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 (Dz.Urz. L 210 z 31.7.2006 r., s. 25-78) w perspektywie finansowej na lata 2007–2013 EFRR, EFS, Fundusz Spójności, EBI oraz inne unijne instrumenty finansowe miały przyczyniać się do osiągnięcia następujących trzech celów: konwergencja, wspierający wzrost i tworzenie nowych miejsc pracy w regionach najbiedniejszych oraz regionach tzw. efektu statystycznego (cel 1), konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, wspierający zmiany strukturalne w regionach nie kwalifikujących się do pomocy w ramach celu 1 ze względu na przekroczenie wskaźnika 75% PKB *per capita* UE oraz zmiany na rynku pracy (cel 2), a także europejska współpraca terytorialna, wspierający terytorialną konkurencyjność oraz promujący harmonijny i zrównoważony rozwój terytorium UE (cel 3).

⁹¹ Na przedmiotowy pakiet legislacyjny składały się z następujące akty prawne: rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz.Urz. L 210 z 31.7.2006 r., s. 1–11), rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 (Dz.Urz. L 210 z 31.7.2006 r., s. 12–18), rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (Dz.Urz. L 210 z 31.7.2006 r., s. 19–24), rozporządzenie Rady (WE) 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 (Dz.Urz. L 210 z 31.7.2006 r., s. 25–78) oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94 (Dz.Urz. L 210 z 31.7.2006 r., s. 79–81). Zob. szerzej H. Jahns, *op. cit.*, s. 7 i nast.

⁹² Nowy paradygmat polityki regionalnej, określane także mianem polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie (ang. *place-based development policy*), przewidywał odchodzenie od dotychczasowej interwencji publicznej zorientowanej na redystrybucję zasobów z regionów bogatych do biednych, na rzecz poprawy konkurencyjności regionów poprzez stymulowanie endogenicznych czynników ich rozwoju. Zob. F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009, s. 9 i nast., https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf (dostęp: 14 września 2020 r.).

⁹³ Zob. P. Kucharski, *op. cit.*, s. 1168.

⁹⁴ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

wykonawczych dotyczących funduszy finansujących politykę spójności (art. 177-178 TFUE), traktatowe podstawy realizacji przedmiotowej polityki pozostały niezmienione⁹⁵.

1.2. Fundusze polityki spójności Unii Europejskiej

1.2.1. Uwagi wprowadzające

Skuteczna realizacja polityki spójności wymaga zapewnienia jej finansowania na odpowiednim poziomie. W tym celu ustanowione zostały instrumenty finansowe w postaci funduszy polityki spójności, do których w ramach perspektywy finansowej na lata 2014-2020 unijny ustawodawca zaliczył EFRR i EFS (fundusze strukturalne) oraz FS (art. 1 rozporządzenia ogólnego). Należy przy tym mieć na względzie, że z treści art. 175 akapit 1 TFUE wynika, iż podstawowymi instrumentami finansowymi służącymi wzmocnieniu kohezji gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii są fundusze strukturalne⁹⁶. Pomimo że FS nie jest do nich zaliczany, jego działania zostały zintegrowane z programowaniem wsparcia udzielanego z funduszy strukturalnych w celu zapewnienia lepszej koordynacji pomocy przyznawanej z budżetu UE⁹⁷. Zadaniem funduszy polityki spójności jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek państw członkowskich i ich regionów w dążeniu do zapewnienia wzrostu gospodarczego, zwiększania konkurencyjności i zatrudnienia⁹⁸. Każdy z tych funduszy ma nieco odmienne cele, co ma bezpośrednie przełożenie na pewne rozbieżności w zakresie zasad oceny projektów ubiegających się o wsparcie z tych źródeł⁹⁹. Niemniej jednak celem głównym wskazanych funduszy jest zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów Unii oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych (art. 174 akapit 2 TFUE).

1.2.2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFRR został utworzony w 1975 r. na mocy rozporządzenia nr 724/75. Ma on na celu przyczynianie się do korygowania zasadniczych dysproporcji regionalnych w UE poprzez

⁹⁵ Zob. P. Kucharski, *op. cit.*, s. 1168.

⁹⁶ Zob. szerzej M. Piechowicz, *Fundusze strukturalne w perspektywie 2014-2020 [w:] Fundusze i programy UE wspierające przedsiębiorstwa w perspektywie finansowej 2014-2020*, M. Sikora-Gaca, M. Kleinowski, M. Piechowicz, Warszawa 2016, s. 17 i nast.

⁹⁷ P. Kucharski, *op. cit.*, s. 1184-1185.

⁹⁸ E. Małuszyńska, *Polityka regionalna...*, s. 238.

⁹⁹ Por. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 29.

partycypację w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów zapóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych (art. 176 TFUE)¹⁰⁰. Dodatkowo fundusz ten wspiera współpracę w wymiarze transgranicznym, transnarodowym i międzyregionalnym. Pomoc finansowa w ramach funduszu ukierunkowana jest w szczególności na zapewnienie zrównoważonego rozwoju, wzmocnienie konkurencyjności i innowacyjności regionów oraz tworzenie nowych miejsc pracy. EFRR jest głównym instrumentem finansowym wspierającym realizację polityki spójności na poziomie Unii absorbującym większość środków strukturalnych¹⁰¹. Znaczna część tych środków jest wydatkowana na poziomie regionów, co oznacza, że władze regionalne mają duży wpływ na podział funduszy z tego źródła oraz ponoszą odpowiedzialność za prawidłowe ich wdrożenie zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, łącznie z regulacjami dotyczącymi stosownej procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności¹⁰². Stąd zakres interwencji EFRR rzutuje na intensyfikację procesów niwelowania dysproporcji rozwojowych poszczególnych regionów UE¹⁰³.

Art. 1 rozporządzenia nr 724/75 stanowił, że EFRR został powołany by korygować główne przejawy nierównowagi regionalnej we Wspólnocie wynikające w szczególności z dominującej roli rolnictwa w gospodarce, przemian w przemyśle oraz bezrobocia strukturalnego. Od samego początku funkcjonowania EFRR wspierane inwestycje miały sprzyjać rozwojowi uboższych regionów poprzez modernizację infrastruktury i pobudzanie przedsiębiorczości. Natomiast przepis art. 3 rozporządzenia nr 1787/84¹⁰⁴ jako główny cel EFRR określił poprawienie nierównowagi regionalnej wewnątrz WE poprzez interwencję ukierunkowaną na dostosowanie strukturalne gospodarek regionalnych, w tym przekształcanie upadających regionów przemysłowych i regionów słabiej rozwiniętych. Wskazać przy tym należy, że w początkowej fazie działalności EFRR redystrybucja środków z tego funduszu dokonywana była wyłącznie przez KE, która wydawała decyzje o przyznaniu dotacji po uzyskaniu akceptacji Komitetu EFRR powołanego na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 724/75. Klasyczna ścieżka konkursowa nie miała tu zastosowania, a obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa nie przewidywały dostępnej dla potencjalnych beneficjentów procedury odwoławczej od rozstrzygnięć podejmowanych przez KE (art. 12 rozporządzenia nr 724/75). Poza wsparciem

¹⁰⁰ Por. R. Knopik, *op. cit.*, s. 19.

¹⁰¹ M. Lejczyk, R. Poźdźnik, *op. cit.*, s. 29-30.

¹⁰² Por. E. Kawecka-Wyrzykowska, *Polityka spójności...*, s. 283.

¹⁰³ Zob. J. Uryga, W. Magielski, I. Bienias, *Środki unijne – klasyfikacja, funkcjonowanie, ewidencja i rozliczanie*, Gdańsk 2007, s. 15-16.

¹⁰⁴ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1787/84 z dnia 19 czerwca 1984 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.Urz. WE L 169 z 28 czerwca 1984 r.); dalej: rozporządzenie nr 1787/84.

realizacji projektów indywidualnych, w myśl art. 7 rozporządzenia nr 724/75 dofinansowanie mogły uzyskać specjalne programy realizowane na poziomie krajowym lub wspólnotowym, w ramach których wsparciem była objęta określona grupa projektów w z góry określonym przedziale czasowym. Każdorazowo decyzja o wyborze projektu indywidualnego lub przyjęciu danego programu była poprzedzona konsultacjami z państwem członkowskim właściwym ze względu na lokalizację planowanych przedsięwzięć. W założeniu przyjęte rozwiązanie miało zagwarantować, że projekty finansowane z EFRR wpisywały się w działania programów rozwoju regionalnego przyjęte przez poszczególne państwa członkowskie. Każde z tych państw miało przypisaną określoną alokację środków finansowych na każdy rok. Projekty wybrane do dofinansowania były publikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Przepisy rozporządzenia nr 1787/84 nie wprowadziły istotnych zmian do procedury przyznawania projektom dofinansowania. Proces wyboru projektów na podstawie powołanych rozporządzeń nie cechował się zbytnim formalizmem, lecz jednocześnie nie zapewniał wnioskodawcom prawa do weryfikacji prawidłowości podjętych rozstrzygnięć przed organami sądowymi lub innymi odpowiednimi organami¹⁰⁵.

Zwiększenie budżetu EFRR oraz zakresu jego wsparcia w kolejnych okresach programowania skutkowało rezygnacją przez KE z centralnego modelu redystrybucji wsparcia unijnego. KE zaniechała przyjmowania i oceny indywidualnych projektów, lecz zachowała swoje kompetencje w przedmiocie akceptowania i monitorowania programów krajowych. Rozwiązanie takie umożliwiło przejęcie obowiązków związanych z oceną projektów i udzielaniem dofinansowania przez upoważnione organy krajowe. Wprowadzone zmiany wynikały z odpowiednich przepisów rozporządzenia nr 4254/88¹⁰⁶. W myśl art. 1 tego rozporządzenia EFRR miał finansować efektywne projekty ukierunkowane na tworzenie lub utrzymanie stałych miejsc pracy lub odpowiedniej infrastruktury. Pomoc finansowa dla przedsiębiorstw miała być przekazywana za pośrednictwem specjalnych programów regionalnych. Dodatkowo zostały wprowadzone regionalne programy operacyjne jako dokumenty opracowane i przyjęte przez władze poszczególnych państw członkowskich i zatwierdzone przez KE. Wraz z utratą mocy obowiązującej rozporządzenia nr 4254/88 w jego miejsce zaczęły obowiązywać przepisy rozporządzenia nr 1783/99¹⁰⁷. Wejście w życie tego

¹⁰⁵ Zob. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 31-32.

¹⁰⁶ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4254/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. ustanawiającego przepisy wykonawcze do rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.Urz. WE L 374 z 31 grudnia 1988 r.); dalej: rozporządzenie nr 4254/88.

¹⁰⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.Urz. WE L 213 z 13 sierpnia 1999 r.); dalej: rozporządzenie nr 1783/99.

aktu prawnego spowodowało znaczne rozszerzenie zakresu wsparcia EFRR i w ściślejszy sposób powiązało jego priorytety ze wsparciem udzielanym z pozostałych funduszy strukturalnych¹⁰⁸. Niemniej jednak w treści rozporządzenia nr 1783/99 nie zostały określone żadne regulacje dotyczące procedur wyboru projektów do dofinansowania, włączając w to procedurę odwoławczą¹⁰⁹. To samo dotyczy przepisów rozporządzenia nr 1080/2006¹¹⁰ obowiązującego w unijnej perspektywie finansowej na lata 2007-2013. Art. 3 tego rozporządzenia określał rodzaje inwestycji i działań, które mogły być współfinansowane ze środków EFRR. Katalog dopuszczalnych rodzajów interwencji obejmował w szczególności: inwestycje produkcyjne przyczyniające się do ochrony i tworzenia nowych trwałych miejsc pracy (zwłaszcza w małe i średnie przedsiębiorstwa), inwestycje w infrastrukturę, rozwój potencjału endogenicznego przez działania wspierające rozwój regionalny i lokalny poprzez m.in. tworzenie sieci, współpracę między regionami, miastami oraz stosownymi podmiotami sfery społeczno-gospodarczej i środowiskowej¹¹¹. Pomimo szerokiego zakresu pomocy z zasobów EFRR, z uwagi na ustanowioną na mocy przepisów unijnych autonomię proceduralną wydatkowania funduszy UE¹¹² rozporządzenie nr 1080/2006 nie określało zasad obowiązujących w obszarze możliwości weryfikacji prawidłowości oceny projektów w wyniku przeprowadzenia procedury odwoławczej¹¹³.

Aktualne cele tematyczne specyficzne dla EFRR zostaną przedstawione w dalszej części rozdziału przy okazji analizy treści rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006¹¹⁴ w kontekście procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności.

¹⁰⁸ Zob. szerzej R. Knopik, *op. cit.*, s. 24-25.

¹⁰⁹ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 32-33.

¹¹⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz.Urz. WE L 210 z 31 lipca 2006 r.); dalej: rozporządzenie nr 1080/2006.

¹¹¹ J.W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele – Działania – Środki*, Kraków 2008, s. 102-103.

¹¹² Przepis art. 59 ust. 3 zd. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L 210 z 31 lipca 2006 r., s. 25) zobowiązywał państwa członkowskie do określenia wzajemnych relacji odpowiednich instytucji krajowych uczestniczących we wdrażaniu funduszy unijnych zgodnie z systemem instytucjonalnym, prawnym i finansowym tychże państw członkowskich.

¹¹³ Zob. P. Dyrberg, A. Kołyszko, *Zasada autonomii proceduralnej w prawie Unii Europejskiej i jej ograniczenia w praktyce*, „Temidium” 2014, nr 4, s. 23 i nast.

¹¹⁴ Dz.Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 289-302; dalej: rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR.

1.2.3. Europejski Fundusz Społeczny

EFS został utworzony w 1960 r. na mocy art. 123 TEWG oraz rozporządzenia nr 9/1960¹¹⁵. Jego głównym celem jest poprawa możliwości zatrudniania pracowników w ramach rynku wewnętrznego UE poprzez zwiększanie ich mobilności geograficznej i zawodowej wewnątrz Unii oraz ułatwianie im adaptacji do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych, przede wszystkim przez kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie (art. 162 TFUE). Innymi słowy zadaniem EFS jest łagodzenie kosztów społecznych związanych z formowaniem wspólnego rynku poprzez współfinansowanie przedsięwzięć polegających w szczególności na zapobieganiu i zwalczaniu bezrobocia, zapewnieniu rozwoju zasobów ludzkich oraz integracji rynku pracy¹¹⁶.

W początkowym okresie funkcjonowania omawianego funduszu nie stanowił on *sensu stricto* instrumentu realizacji unijnej polityki spójności. Wsparcie z zasobów EFS nie było przyznawane na finansowanie konkretnych projektów, lecz każde państwo członkowskie otrzymywało określoną alokację środków finansowych do wykorzystania na cele objęte zakresem wsparcia tego funduszu, a następnie było zobligowane do przedłożenia KE dowodów poniesienia wydatków na wskazane cele (art. 16 rozporządzenia nr 9/1960). Konsekwencją reformy z 1972 r. było przekształcenie EFS w instrument finansowy wspólnotowej polityki spójności¹¹⁷. Na podstawie rozporządzenia nr 2396/71¹¹⁸ zostały sformułowane zasadnicze priorytety interwencji w ramach EFS. Dodatkowo zrezygnowano z traktowania tego funduszu jako mechanizmu wyrównawczego na rzecz przekształcenia go w narzędzie prowadzenia aktywnej polityki prozatrudnieniowej na wspólnotowym rynku pracy¹¹⁹. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 2396/71 zmodyfikowany został zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy zakres interwencji w ramach EFS. Priorytetowo pomocą z tego funduszy miały być objęte osoby bezrobotne i nieaktywne zawodowo, które ze względu na wiek doświadczyły problemów ze znalezieniem zatrudnienia, kobiety powyżej 35 roku życia, osoby poniżej 25 roku życia,

¹¹⁵ Rozporządzenie Rady nr 9/1960 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (Dz.Urz. L 56 z 31 sierpnia 1960 r.); dalej: rozporządzenie nr 9/1960.

¹¹⁶ Zob. J.W. Tkaczyński, G. Rossmann, *Fundusze Unii Europejskiej*, Białystok 2003, s. 48; J. Szafran, *Fundusze Unii Europejskiej we wspólnotowej polityce regionalnej w latach 2000-2006* [w:] *Fundusze Unii Europejskiej w Polsce na lata 2007-2013*, Z. Bajko, B. Jóźwik, M. Szewczak (red.), Lublin 2009, s. 36 i nast.

¹¹⁷ Zob. M. Lejczyk, R. Poździk, *op. cit.*, s. 28.

¹¹⁸ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2396/71 z dnia 8 listopada 1971 r. wykonujące decyzję Rady z dnia 1 lutego 1971 r. w sprawie reformy Europejskiego Funduszu Społecznego (Dz.Urz. WE L 249 z 10 listopada 1971 r.); dalej: rozporządzenie nr 2396/71.

¹¹⁹ J. Babiak, *Polityka strukturalna jako czynnik wyrównywania dysproporcji rozwojowych krajów Unii Europejskich* [w:] *Fundusze Unii Europejskiej – doświadczenia i perspektywy*, J. Babiak (red.), Warszawa 2006, s. 16.

a także osoby niepełnosprawne¹²⁰. Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy, to na podstawie art. 2 rozporządzenia nr 2396/71 wsparcie z omawianego instrumentu finansowego miało być skierowane w głównej mierze na walkę z długotrwałym i strukturalnym bezrobociem w regionach słabiej rozwiniętych lub na podlegających obszarach odnotowujących spadek aktywności gospodarczej. Decyzję w zakresie ewentualnego przyznania dofinansowania dla określonego przedsięwzięcia podejmowała KE na podstawie listy projektów przedłożonej przez każde z państw członkowskich (art. 3 ust. 3 oraz 4 rozporządzenia nr 2396/71). Analogicznie do rozwiązań funkcjonujących w przypadku EFRR, na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 2396/71 KE przy ocenie projektów wspierał powołany do tego celu Komitet EFS¹²¹. Omawiany akt prawny nie przewidywał procedury odwoławczej, która byłaby dostępna dla potencjalnych beneficjentów wsparcia unijnego z tego źródła.

Do nowelizacji rozporządzenia nr 2396/71 doszło na mocy rozporządzenia nr 2893/77¹²². W jej wyniku doszło do zmian zakresu przedmiotowego wsparcia z EFS, jednakże procedura wyłaniania projektów do realizacji nie została zmieniona. Dalsze zmiany w funkcjonowaniu tego funduszu wywołało wejście w życie JAE i wprowadzona przez ten traktat reforma funduszy strukturalnych. EFS został zaliczony do jednego z mechanizmów realizacji polityki spójności, a wsparcie udzielane w jego ramach ściśle powiązane z projektami finansowanymi z EFRR. Ponadto zmiany normatywne będące konsekwencją wejścia w życie JAE wprowadziły znaczące modyfikacje we wszystkich istotnych aspektach funkcjonowania EFS, w szczególności w zakresie celów i zadań oraz powołania nowych instytucji. Znowelizowane zasady wdrażania EFS zostały szczegółowo uregulowane w rozporządzeniu nr 4255/88¹²³, zgodnie z którym omawiany fundusz miał dotować szkolenia zawodowe, tworzenie nowych miejsc pracy oraz promować samozatrudnienie (art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 4255/88). Stosownie do przepisu art. 6 ust. 1 tego aktu prawnego zasadniczo środki z EFS miały być przyznawane za pośrednictwem programów operacyjnych. Rozporządzenie nr 4255/88 w art. 7 uregulowało jedynie procedurę związaną z wyborem do realizacji określonych programów operacyjnych stanowiąc, że wniosek o dofinansowanie musiał być złożony nie później niż 3 miesiące przed rozpoczęciem realizacji danego programu, a KE zobligowana była wydać decyzję co do jego ewentualnego zatwierdzenia przez rozpoczęciem realizacji zawartych w nim

¹²⁰ Zob. M. Klimowicz, *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności...*, s. 57.

¹²¹ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 34-35.

¹²² Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2893/77 z dnia 20 grudnia 1977 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2396/71 z dnia 8 listopada 1971 r. wykonujące decyzję Rady z dnia 1 lutego 1971 r. w sprawie reformy Europejskiego Funduszu Społecznego (Dz.Urz. WE L 337 z 27 grudnia 1977 r.); dalej: rozporządzenie nr 2893/77.

¹²³ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4255/88 z dnia 19 grudnia 1988 r., ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Społecznego (Dz.Urz. WE L 374 z 31 grudnia 1988 r.); dalej: rozporządzenie nr 4255/88.

działań. Jednakże rozporządzenie to nie zawierało regulacji odnoszących się do zasad oceny i wyboru poszczególnych projektów, ani tym bardziej przepisów dotyczących procedury odwoławczej w tym zakresie. Oznacza to, że stosowne unormowania, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, były przyjmowane na poziomie państw członkowskich przy uwzględnieniu specyfiki ich systemów prawnych¹²⁴.

Na mocy przepisu art. 2 rozporządzenia nr 1784/1999¹²⁵ obowiązującego w perspektywie finansowej 2000-2006 EFS miał wspierać i uzupełniać działania państw członkowskich ukierunkowane na rozwój zasobów ludzkich i rynku pracy¹²⁶. W rozporządzeniu tym ustawodawca unijny nie określił żadnych zasad dotyczących wyboru projektów do realizacji, czy też powiązanych z nimi procedur odwoławczych od podjętych rozstrzygnięć. Wskazanych kwestii nie regulowały również przepisy rozporządzenia nr 1081/2006¹²⁷ obowiązującego w okresie programowania na lata 2007-2013 pomimo, że zakres pomocy, który mógł być współfinansowany ze środków EFS był relatywnie szeroki (m.in. zwiększanie zdolności adaptacyjnych pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców, zwiększanie dostępu do zatrudnienia oraz integracja na rynku pracy osób poszukujących pracy, zapobieganie bezrobociu, zwłaszcza bezrobociu długotrwałemu i bezrobociu wśród młodzieży, promowanie dłuższej aktywności zawodowej oraz zwiększanie uczestnictwa w rynku pracy)¹²⁸.

Obowiązujące w perspektywie finansowej 2014-2020 cele tematyczne EFS zostaną poddane analizie przy okazji rozważań dotyczących przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006¹²⁹.

1.2.4. Fundusz Spójności

Fundusz Spójności został ustanowiony w 1994 r. na mocy postanowień Traktatu z Maastricht jako osobny od funduszy strukturalnych instrument finansowania celów polityki spójności w państwach członkowskich, w których produkt narodowy brutto był mniejszy od

¹²⁴ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 35-36.

¹²⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (Dz.Urz. WE L 213 z 13 sierpnia 1999 r.); dalej: rozporządzenie nr 1784/1999.

¹²⁶ M. Lejczyk, R. Poździk, *op. cit.*, s. 30-31.

¹²⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 (Dz.Urz. WE L 210 z 31 lipca 2006 r.); dalej: rozporządzenie nr 1081/2006.

¹²⁸ Szerzej zob. J.W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *op. cit.*, s. 127-131. Por. J. Uryga, W. Magielski, I. Bienias, *Środki unijne...*, s. 16-17.

¹²⁹ Dz.Urz. L 347 z 20.12.2013 r., s. 470-486; dalej: rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS.

90% średniej wspólnotowej, realizujących jednocześnie odpowiednie programy gospodarcze prowadzące do spełnienia warunków konwergencji ekonomicznej określonych w art. 140 TWE (tzw. zasada warunkowości)¹³⁰. Podstawowym zadaniem FS jest redukcja nadmiernych dysproporcji społecznych i gospodarczych oraz promowanie zrównoważonego rozwoju Unii¹³¹. Stosownie do art. 177 akapit 2 TFUE zasadniczym obszarem interwencji tego funduszu są projekty w dziedzinie ochrony środowiska oraz sieci transeuropejskich w zakresie infrastruktury transportowej. Należy przy tym mieć na względzie, że pomimo wykazywania pewnych różnic w porównaniu z funduszami strukturalnymi (np. zakres działania FS obejmuje pomoc o zasięgu ponadregionalnym), jest on instrumentem komplementarnym w stosunku do tych funduszy¹³². Ergo, ze względu na charakter i cel funkcjonowania, FS stanowi jeden z instrumentów realizacji polityki spójności¹³³.

Początkowo szczegółowe zasady funkcjonowania FS zostały określone w rozporządzeniu nr 1164/1994¹³⁴. W myśl art. 1 ust. 3 tego rozporządzenia omawiany fundusz mógł uczestniczyć w finansowaniu pojedynczych projektów lub etapów projektu, które były finansowo lub technicznie niezależne, bądź też grup projektów powiązanych ze sobą spójną strategią. Przepis art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1164/1994 stanowił, że projekty które miały być finansowane z FS były przyjmowane przez KE w porozumieniu z odpowiednim państwem członkowskim będącym beneficjentem pomocy. Wnioski o udzielenie pomocy dla projektów musiały zawierać w szczególności informacje o podmiocie odpowiedzialnym za realizację, charakterze inwestycji, koszcie oraz lokalizacji, harmonogramie wykonywania prac, możliwym wpływie na środowisko naturalne, trwałości inwestycji. Art. 10 ust. 6 rozporządzenia nr 1164/1994 zobowiązywał KE do wydania decyzji o przyznaniu pomocy z FS co do zasady w terminie 3 miesięcy od otrzymania wniosku. Decyzje Komisji zatwierdzające projekty określały wielkość wsparcia finansowego oraz plan finansowy wraz ze wszystkimi warunkami koniecznymi dla realizacji projektu¹³⁵. Wynika stąd, że w odróżnieniu od funduszy strukturalnych, których działania w tym samym okresie opierały się na programach operacyjnych¹³⁶, funkcjonowanie FS i zarządzanie nim mało bardziej uproszczony i scentralizowany charakter¹³⁷. Niemniej jednak przepisy rozporządzenia nr 1164/1994 nie zawierały żadnych regulacji w przedmiocie

¹³⁰ Zob. D. Perło, *Źródła finansowania rozwoju regionalnego*, Białystok 2004, s. 118.

¹³¹ Por. M. Klimowicz, *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności...*, s. 63.

¹³² Zob. D. Murzyn, *op. cit.*, s. 69.

¹³³ Por. S. Naruszewicz, *op. cit.*, s. 307.

¹³⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1164/1994 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności (Dz.Ur. L 130 z 25 maja 1994 r.); dalej: rozporządzenie nr 1164/1994.

¹³⁵ R. Poźdźik, *Ocena i wybór projektów...*, s. 37.

¹³⁶ J.W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *op. cit.*, s. 152.

¹³⁷ K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, Warszawa 2003, s. 118.

dostępnej procedury odwoławczej przysługującej wnioskodawcom od decyzji podejmowanych przez KE.

W perspektywie finansowej 2007-2013 na mocy rozporządzenia nr 1083/2006¹³⁸ FS podlegał analogicznym zasadom programowania, zarządzania i monitorowania jak EFRR i EFS¹³⁹. Przepisy szczególne dotyczące tego funduszu zostały określone w rozporządzeniu nr 1084/2006¹⁴⁰. Zmianą mającą znaczący wpływ na kształt procedury dofinansowania projektów z FS było ograniczenie kompetencji KE do zatwierdzania wyłącznie tzw. projektów dużych¹⁴¹, podczas gdy mniejsze projekty wymagały zatwierdzenia wyłącznie przez właściwe organy państw członkowskich. Ponadto zniesiony został próg minimalnej wartości projektu określony dla operacji finansowanych z FS na poziomie 10 mln EUR. Okres kwalifikowalności nie był już ustalany odrębnie dla każdego projektu, lecz był tożsamy dla wszystkich projektów z okresem kwalifikowalności całego programu operacyjnego. Na FS zostały również rozciągnięte zasady dotyczące automatycznego anulowania zobowiązań, które nie zostały pokryte wydatkami w odpowiednim terminie. Wprowadzone zmiany z jednej strony ułatwiły zarządzanie projektami i zwiększyły uprawnienia dyskrecyjne państw członkowskich w wyborze projektów do realizacji, z drugiej jednak strony zwiększyły także odpowiedzialność i nałożyły pewne ograniczenia w zakresie właściwego przygotowania projektów oraz ich sprawnej realizacji¹⁴². Uwzględniając zasadę autonomii proceduralnej określoną w art. 59 ust. 3 zd. 2 rozporządzenia nr 1083/2006 należy stwierdzić, że przepisy obu powyższych aktów prawnych nie zawierały regulacji odnoszących się do procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności.

Aktualne cele tematyczne specyficzne dla FS zostaną przedstawione w dalszej części rozdziału przy okazji analizy treści rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006¹⁴³ pod kątem wspomnianej procedury odwoławczej.

¹³⁸ Rozporządzenie Rady (WE) 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 (Dz.Urz. L 210 z 31 lipca 2006 r.).

¹³⁹ Zob. K. Kasprzyk, *Komentarz do rozporządzenia Rady nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego Fundusz Spójności i uchylającego rozporządzenie nr 1164/94* [w:] *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, (red.) H. Jahns, Warszawa 2006, s. 153.

¹⁴⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94 (Dz.U. L 210 z 31 lipca 2006 r.).

¹⁴¹ Przepis art. 39 rozporządzenia nr 1083/2006 do kategorii projektów dużych zaliczał operacje, których całkowity koszt przekraczał kwotę 25 mln EUR w przypadku środowiska naturalnego lub 50 mln EUR w przypadku innych dziedzin.

¹⁴² K. Kasprzyk, *op. cit.*, s. 153-154.

¹⁴³ Dz.Urz. L 347 z 20.12.2013 r., s. 281–288; dalej: rozporządzenie nr 1300/2013 ws. Funduszu Spójności.

1.3. Podstawy prawne polityki spójności Unii Europejskiej

1.3.1. Podstawy prawne polityki spójności w prawie pierwotnym Unii Europejskiej

W aktualnym stanie prawnym traktatowe podstawy funkcjonowania unijnej polityki spójności określają normy prawa pierwotnego określone przepisami TUE i TFUE. Zgodnie z art. 3 ust. 3 TUE, wyznaczającym cele UE jako organizacji międzynarodowej, wspiera ona spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi¹⁴⁴. Z kolei stosownie do przepisu art. 3 ust. 6 TUE Unia dąży do osiągnięcia swoich celów właściwymi środkami odpowiednio do kompetencji przyznanych jej na mocy traktatów¹⁴⁵.

Przepisy konkretyzujące kompetencje Unii w powyższym zakresie zostały zawarte w TFUE. Na podstawie art. 4 ust. 2 lit. c TFUE spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna została uznana za jedną z głównych dziedzin, w ramach której UE dzieli kompetencje z państwami członkowskimi. Przyjęcie, że polityka spójności stanowi dziedzinę kompetencji dzielonych skutkuje tym, że mechanizmem przesądzającym o możliwości podejmowania działań przez Unię jest zasada pomocniczości¹⁴⁶. W związku z tym, że podejmowanie działań w obszarze rozwoju regionalnego co do zasady należy do kompetencji państw członkowskich, na poziomie UE działania w tej materii mogą być podejmowane dopiero wtedy, i tylko w takim zakresie, w jakim cele określone normami prawa pierwotnego nie mogą być zrealizowane na poziomie krajowym, a ich osiągnięcie w sposób bardziej skuteczny jest możliwe w ramach działalności instytucji unijnych. Działania z zakresu polityki spójności prowadzone na poziomie UE powinny więc z założenia uzupełniać inicjatywy podejmowane autonomicznie

¹⁴⁴ W art. 3 ust. 1-3 TUE za pozostałe cele UE przyjęto: wspieranie pokoju, wartości i dobrobytu jej narodów, zapewnienie obywatelom UE przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, ustanowienie rynku wewnętrznego, działanie na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy, społeczna gospodarka rynkowa oraz ochrona i poprawa jakości środowiska. Za dodatkowe cele Unii uznano: wspieranie postępu naukowo-technicznego, zwalczanie wykluczenia społecznego i dyskryminacji oraz wspieranie sprawiedliwości społecznej i ochrony socjalnej, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka, a także poszanowanie różnorodności kulturowej i językowej oraz rozwój i ochronę dziedzictwa kulturowego Europy.

¹⁴⁵ Zob. J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 106-107. Por. B. Kuźniak, [w:] *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, K. Lankosz (red.), Warszawa 2003, s. 29 i nast.

¹⁴⁶ Zgodnie z zasadą pomocniczości, zdefiniowaną w art. 5 ust. 3 TUE, w dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji UE, podejmuje ona działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie unijnym. Por. A. Doliwa-Klepacka, Z. Doliwa-Klepacki, *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Białystok 2009, s. 59.

przez państwa członkowskie¹⁴⁷. Co więcej, z uwagi na fakt, że regulacje odnoszące się do polityki spójności mają *de facto* charakter ram prawnych umożliwiających przekazywanie określonych środków finansowych, można je określić jako dziedziny objęte kompetencjami do prowadzenia działań koordynujących, wspierających i uzupełniających¹⁴⁸.

Inicjatywy podejmowane przez UE w ramach polityki spójności powinny z założenia uzupełniać działania realizowane przez państwa członkowskie. Jak trafnie wskazuje J. Łacny, „Zasada pomocniczości znajduje wyraz na różnych etapach wdrażania polityki spójności. Za jej przejaw można uznać sposób programowania funduszy, polegający na zatwierdzaniu przez Komisję jedynie ogólnych dokumentów programowych, zawierających strategię ich wydatkowania, przy pozostawieniu, z pewnymi wyjątkami, w gestii państw członkowskich, decyzji o podziale funduszy w ramach programów operacyjnych. Wyrazem zasady pomocniczości jest również wymóg zobowiązujący państwa członkowskie do pokrywania z funduszy krajowych części kosztów projektów ponoszonych z funduszy strukturalnych (zasada dodatkowości). W końcu zasada pomocniczości przejawia się w metodzie podziału zarządzania (art. 53 rozporządzenia finansowego), stosowanej do zarządzania i kontrolowania środków finansowych przeznaczonych na wdrażanie polityki spójności”¹⁴⁹. Należy przy tym mieć na względzie, że na mocy art. 317 w związku z art. 310 ust. 5 TFUE za wykonanie budżetu ogólnego UE, obejmującego m.in. fundusze strukturalne, odpowiedzialna jest zarówno KE, jak i państwa członkowskie¹⁵⁰.

Bardziej szczegółowe postanowienia traktatowe odnoszące się do omawianej polityki, stanowiące rozwinięcie przepisu art. 4 ust. 2 lit. c TFUE, zostały zawarte w Tytule XVIII *Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna* (art. 174-190 TFUE). W myśl art. 174 TFUE, mając na celu wspieranie harmonijnego rozwoju całej UE, rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności zmierza ona do ograniczenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów UE oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Wśród regionów zaliczanych do tej ostatniej kategorii, szczególną wagę Unia przykładła do obszarów wiejskich, obszarów podlegających przemianom przemysłowym i regionów defaworyzowanych na skutek niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takich jak najbardziej na północ wysunięte

¹⁴⁷ Por. I. Begg, *Subsidiarity in Regional Policy* [w:] *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, G. Gelauff, I. Grilo, A. Lejour (red.), Verlag – Berlin – Heidelberg 2008, s. 291 i nast.

¹⁴⁸ P. Saganek, *Komentarz do art. 4 TFUE* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 207-208.

¹⁴⁹ J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 107-108.

¹⁵⁰ Zob. H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. 347 i nast.

regiony o niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie. Z kolei treść art. 175 ust. 1 TFUE determinuje sposób, w jaki polityka spójności ma być realizowana. Przepis ten stanowi, że spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna Unii ma być wzmocniana poprzez uwzględnianie i realizację tego celu zarówno przez państwa członkowskie w procesie prowadzenia i koordynacji ich krajowych polityk gospodarczych, jak i przez UE na etapie kształtowania i wdrażania innych polityk. Przedmiotowy cel, immanentnie związany z polityką spójności, realizowany jest także za pomocą funduszy strukturalnych, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych instrumentów finansowych¹⁵¹.

1.3.2. Podstawy prawne polityki spójności w prawie wtórnym Unii Europejskiej

1.3.2.1. Uwagi wprowadzające

Szczegółowe zasady formułowania i wdrażania polityki spójności zostały sprecyzowane w aktach prawa wtórnego. Pakiet legislacyjny wyznaczający ramy prawne tej polityki w perspektywie finansowej 2014-2020 obejmuje: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006¹⁵², rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR, rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS, rozporządzenie nr 1300/2013 ws. Funduszu Spójności, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”¹⁵³ oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania¹⁵⁴. Nadto należy wskazać, że

¹⁵¹ J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 108.

¹⁵² Dz.Urz. L 347 z 20.12.2013 r., s. 320–469; dalej: rozporządzenie ogólne.

¹⁵³ Dz.Urz. L 347 z 20.12.2013 r., s. 259–280; dalej: rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT.

¹⁵⁴ Dz.Urz. L 347 z 20.12.2013 r., s. 303–319; dalej: rozporządzenie nr 1302/2013 zmieniające EUWT.

stosownie do przepisu art. 152 ust. 1 rozporządzenia ogólnego uchylenie z dniem 1 stycznia 2014 r. rozporządzeń przyjętych dla okresu programowania na lata 2007-2013 nie ma wpływu na kontynuację albo modyfikację, w tym całkowite lub częściowe anulowanie pomocy zatwierdzonej przez KE na podstawie przepisów prawa mających zastosowanie do tej pomocy na dzień 31 grudnia 2013 r. Niedopuszczalne jest zatem zastosowanie w tym przypadku temporalnej reguły kolizyjnej *lex posterior derogat legi priori* z uwagi na odmienny zakres, priorytety i cele regulacji unijnych mających zastosowania w danej perspektywie finansowej¹⁵⁵.

Najistotniejszym aktem prawnym spośród rozporządzeń wymienionych w poprzedzającym akapicie jest rozporządzenie ogólne, które zawiera regulacje prawne określające kształt i zasady realizacji polityki spójności UE, a także przepisy wspólne mające zastosowanie do funduszy polityki spójności (tj. funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR). Takie rozwiązanie normatywne ma na celu przede wszystkim zwiększenie efektywności wsparcia w zakresie polityki spójności poprzez odpowiednie skoordynowanie go z innymi politykami UE w taki sposób, aby jak najpełniej przyczynić się do realizacji strategii Europa 2020¹⁵⁶. Przedmiotowe rozporządzenie ustanawia również ramy dla działań podejmowanych z wykorzystaniem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych¹⁵⁷, określające kierunki unijnej interwencji oraz zasady dotyczące programowania, zarządzania i kontroli wdrażanych projektów¹⁵⁸. Z kolei regulacje rozporządzeń w sprawie poszczególnych funduszy mają charakter uzupełniający względem rozporządzenia ogólnego, uszczegóławiając, z uwzględnieniem ich specyfiki, przepisy mające zastosowanie do każdego z nich¹⁵⁹.

Co jeszcze istotne, nie będąc *stricte* elementem pakietu regulacji dla polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020, aktem prawnym mającym zasadnicze znaczenie dla

¹⁵⁵ R. Poźdźnik, *Zasady wdrażania funduszy unijnych...*, s. 4.

¹⁵⁶ Komunikat Komisji Europa 2020 *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2010) 2020 final. Szerzej zob. Komisja Europejska, *Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne na lata 2014–2020: teksty urzędowe i komentarze*, Bruksela 2015, s. 16 i nast., https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_pl.pdf (dostęp: 14 września 2020 r.).

¹⁵⁷ W myśl art. 1 rozporządzenia ogólnego europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSI) w okresie programowania na lata 2014-2020 obejmują: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

¹⁵⁸ Zob. A. Filipek, *Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.*, Warszawa 2015, s. 49-50.

¹⁵⁹ Szerzej zob. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwa RP w Brukseli, *Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014–2020*, Warszawa 2015, s. 34-36, www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/13228/Komentarz_do_rozporzadzen_unijnych_2014_2020.pdf (dostęp: 14 września 2020 r.).

określenia zasad przyznawania wsparcia z funduszy unijnych jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012¹⁶⁰. Rozporządzenie to, mające zastosowanie od dnia 2 sierpnia 2018 r.¹⁶¹, w założeniu ma w szczególności za zadanie zwiększanie efektywności i przejrzystości zarządzania budżetem ogólnym UE, a także poprawę dostępności i rozliczalność jego środków. Art. 63 ust. 1 rozporządzenia nr 2018/1046 wskazuje natomiast, że przepisy rozporządzenia ogólnego i rozporządzeń funduszowych mogą wyłącznie uzupełniać, a nie zmieniać, przepisy tego aktu prawnego. W zakresie hierarchii powołanych regulacji należy podkreślić, że wobec treści art. 322 TFUE wskazana nadrzędność przepisów rozporządzenia nr 2018/1046 ogranicza się wyłącznie do przepisów finansowych¹⁶².

1.3.2.2. Rozporządzenie ogólne

Rozporządzenie ogólne określa generalne założenia w zakresie funkcjonowania EFSI w okresie programowania 2014-2020 i ich wpływ na wyrównywanie dysproporcji rozwojowych w regionach poprzez umacnianie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Rozporządzenie to definiuje fundusze polityki spójności jako instrumenty służące w szczególności do dofinansowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, tworzenia oraz ochrony miejsc pracy, a także regionalnych i lokalnych przedsięwzięć strukturalnych i rozwojowych¹⁶³. Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia kierunków wsparcia udzielanego w ramach EFRR, EFS i Funduszu Spójności ma przepis art. 89 rozporządzenia ogólnego, w świetle którego polityka spójności UE na lata 2014-2020 skoncentrowana jest na realizacji dwóch celów: „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” w państwach

¹⁶⁰ Dz.Urz. L 193 z 30.7.2018 r., s. 1–222; dalej: rozporządzenie nr 2018/1046 lub rozporządzenie finansowe.

¹⁶¹ Od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia wejścia w życie rozporządzenia nr 2018/1046 wskazana materia normatywna była regulowana przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.Urz. L 298 z 26.10.2012 r., s. 1–96).

¹⁶² Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwa RP w Brukseli, *Komentarz do rozporządzeń unijnych...*, s. 34.

¹⁶³ A. Walenia, *Mechanizmy kontroli instrumentów prawno-finansowych polityki spójności UE w perspektywie finansowej 2014-2020*, Warszawa 2018, s. 34.

członkowskich i regionach (cel wspierany ze wszystkich funduszy polityki spójności)¹⁶⁴ oraz „Europejska współpraca terytorialna” (cel wspierany z EFRR)¹⁶⁵. Zgodnie z obowiązującą zasadą koncentracji tematycznej oraz towarzyszącą jej zasadą koncentracji środków (tzw. *ring-fencing*) w aktualnej perspektywie finansowej wsparcie z tych funduszy mogą uzyskać wyłączenie przedsięwzięcia przyczyniające się do realizacji priorytetów Strategii Europa 2020 oraz wpisujące się w odpowiednie obszary tematyczne interwencji EFSI w latach 2014 – 2020¹⁶⁶. Państwa członkowskie są zobligowane do koncentracji wsparcia na przedsięwzięciach uzyskujących najwyższą wartość dodaną w odniesieniu do priorytetów Strategii Europa 2020, uwzględniając przy tym tzw. *country-specific recommendations*¹⁶⁷. Należy przy tym mieć na względzie, że stosownie do art. 4 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, wsparcie z EFSI poprzez programy wieloletnie¹⁶⁸ uzupełnia interwencje krajowe, regionalne i lokalne¹⁶⁹. Zgodnie ze swoim zakresem odpowiedzialności KE i państwa członkowskie, mając na uwadze zasadę pomocniczości i działając w ścisłej współpracy, zapewniają koordynację między EFSI oraz między tymi funduszami a innymi politykami, strategiami i instrumentami finansowymi UE¹⁷⁰. Odnosząc się natomiast do problematyki wynikającej z obowiązku zapewnienia prawa do skutecznego środka odwoławczego i dostępu do bezstronnego sądu, państwa członkowskie oraz wyznaczone przez nie w tym celu podmioty, podejmując działania na odpowiednim szczeblu terytorialnym odpowiednio do ich ram instytucjonalnych, prawnych i finansowych, są odpowiedzialne za przygotowywanie oraz wdrażanie programów, w tym procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności, i wykonywanie swoich zadań we współpracy z właściwymi partnerami (art. 4 ust. 4 rozporządzenia ogólnego). Należy przy tym mieć na uwadze, że na gruncie regulacji art. 6 rozporządzenia ogólnego obligatoryjnym jest

¹⁶⁴ Art. 90 rozporządzenia ogólnego stanowi, że środki na cel „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” zostają rozdzielone pomiędzy następujące kategorie regionów: 1) regiony słabiej rozwinięte, których PKB per capita jest niższy niż 75 % średniej unijnej, 2) regiony przejściowe, których PKB per capita wynosi między 75 % a 90 % średniej unijnej, 3) regiony lepiej rozwinięte, których PKB per capita jest wyższy niż 90 % średniej unijnej.

¹⁶⁵ Szerzej zob. E. Małuszyńska, *Polityka spójności...*, s. 247 i nast.

¹⁶⁶ Jak wynika z art. 9 rozporządzenia ogólnego, każdy EFSI wspiera następujące cele tematyczne: 1) badania naukowe, rozwój technologiczny i innowacje, 2) zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych, 3) wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego, rybołówstwa i akwakultury, 4) przejście na gospodarkę niskoemisyjną, 5) dostosowanie do zmian klimatycznych, 6) ochrona środowiska naturalnego i efektywne wykorzystywanie zasobów, 7) zrównoważony transport i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej, 8) wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników, 9) wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem, 10) inwestowanie w edukację zdobywanie umiejętności i uczenie się przez całe życie, 11) wzmocnienie potencjału instytucjonalnego i sprawności administracji publicznej.

¹⁶⁷ R. Poździk, *Zasady wdrażania funduszy unijnych...*, s. 6.

¹⁶⁸ Szerzej na temat wieloletnich ram finansowych zob. E. Małuszyńska, M. Sapała, *Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014-2020*, „Studia BAS” 2012, nr 3, s. 109 i nast.

¹⁶⁹ Zob. J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 116.

¹⁷⁰ Zob. A. Filipek, *op. cit.*, s. 94 i nast.

aby wszelkie operacje (projekty) wspierane z EFSI były zgodne z obowiązującymi przepisami zarówno prawa unijnego, jak i krajowego, odnoszącymi się do jego stosowania¹⁷¹.

Pkt 65 preambuły omawianego aktu prawnego odwołuje się do obowiązku państw członkowskich w zakresie podjęcia działań zapewniających prawidłową strukturę i funkcjonowanie krajowych systemów zarządzania i kontroli celem zagwarantowania prawidłowego i zgodnego z prawem wykorzystania EFSI. Natomiast w świetle art. 122 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia ogólnego państwa członkowskie są zobligowane do zapobiegania nieprawidłowościom oraz ich wykrywania i korygowania, a także odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych wraz z odsetkami z tytułu zwrotu tych kwot po terminie. Treść tego przepisu należy rozpatrywać w powiązaniu z art. 325 TFUE, na podstawie którego państwa członkowskie zobowiązane są do wdrożenia rozwiązań prawnych niezbędnych dla zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych UE w takim samym zakresie, w jakim podejmują one środki do zwalczania nadużyć finansowych i nieprawidłowości naruszających ich własne interesy finansowe. W szczególności obowiązkiem tych państw jest zapewnienie, by przedsięwzięcia finansowane z unijnego budżetu były rzeczywiście i prawidłowo realizowane. W tym celu właściwe organy państw członkowskich przeprowadzają kontrole w przedmiocie prawidłowości wykorzystania wsparcia z UE, ustanawiają system kontroli wewnętrznej, a w razie zaistnienia stosownych przesłanek – prowadzą postępowania sądowe. Należy przy tym podkreślić, że procedura w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowo wydatkowanych środków unijnych stanowi dziedzinę regulowaną przepisami prawa krajowego¹⁷².

Ergo, rozporządzenie ogólne uwzględnia upoważnienie dla państw członkowskich do podejmowania działań wykonawczych w zakresie obowiązującego w tych państwach porządku prawnego. Władze krajowe są zatem uprawnione i zobowiązane do ustanowienia procedur, kryteriów i zasad oceny oraz wyboru projektów, w tym procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności. Przy wykonywaniu wskazanych powyżej kompetencji dyskrecjonalnych państwa członkowskie są zobligowane do przestrzegania prawodawstwa unijnego. W przepisach rozporządzenia ogólnego została utrzymana formuła decentralizacji postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych, co oznacza przekazanie kompetencji w tym zakresie stosownym organom krajowym przy zachowaniu przez KE uprawnień do kontroli i monitorowania krajowych systemów wdrażania

¹⁷¹ Zob. A. Walenia, *op. cit.*, s. 34.

¹⁷² Por. M. Szymański, *Zwrot środków nieprawidłowo wykorzystanych przy realizacji programów Unii Europejskiej na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 2, s. 10-11.

funduszy unijnych¹⁷³, przy czym KE zachowała szereg istotnych prerogatyw w odniesieniu podejmowania ostatecznych decyzji o dofinansowaniu dużych projektów¹⁷⁴. Jak trafnie zauważa A. Filipek, „Państwa członkowskie gwarantują, że w każdej instytucji zaangażowanej w zarządzanie lub wdrażanie pomocy z funduszy unijnych zostały zastosowane odpowiednie procedury zarządzania i kontroli, a ich konstrukcja gwarantuje efektywne i prawidłowe wykorzystanie funduszy unijnych. Komisja Europejska daje więc swobodę państwom członkowskim w organizacji systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych, jednakże równocześnie zobowiązuje je do utworzenia tych systemów gwarantujących, że będą one prawidłowo funkcjonowały, tzn. minimalizowały lub nawet eliminowały występowanie nieprawidłowości. Komisja, analogicznie do poprzedniego okresu programowania, w większym stopniu polega na instytucjach państwowych, nie zaś wyłącznie na własnych zasobach”¹⁷⁵.

Na gruncie przepisu art. 2 pkt 6 w związku z art. 96 rozporządzenia ogólnego można więc wskazać, że przedmiotowy akt prawny zachowuje dotychczas obowiązujący system redystrybucji funduszy unijnych poprzez krajowe i regionalne programy operacyjne, czyli dokumenty składające się z osi priorytetowych, przyczyniające się do realizacji założeń Strategii Europa 2020, czyli inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz osiągnięcia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE. Poza osiami priorytetowymi każdy program operacyjny zawiera w szczególności: priorytety inwestycyjne i odpowiadające im cele, opis działań, oczekiwane wskaźniki produktu i rezultatu, plan finansowy oraz wykaz dużych projektów, których wdrażanie jest planowane podczas okresu programowania. Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia zapewnienia wnioskodawcom prawa do skutecznego środka odwoławczego mają odrębne dokumenty w postaci szczegółowych opisów osi priorytetowych konkretnych programów operacyjnych, gdyż stanowią one nie tylko istotne źródło informacji na temat kategorii potencjalnych beneficjentów oraz typów przedsięwzięć, które mogą być finansowane w ramach każdego priorytetu inwestycyjnego, lecz także systemu wyboru projektów, w tym, co do zasady, obowiązującej procedury odwoławczej. Niemniej jednak należy podkreślić, że wszelkie kwestie związane z tą procedurą stanowią materię regulowaną przepisami prawa krajowego rangi ustawowej, więc

¹⁷³ Por. R. Poźdźnik, *Zasady wdrażania funduszy unijnych...*, s. 5-6.

¹⁷⁴ Przepis art. 100 rozporządzenia ogólnego definiuje termin „duży projekt” jako operację obejmującą szereg robót, działań lub usług służącą wykonaniu niepodzielnego zadania o sprecyzowanym charakterze gospodarczym lub technicznym, która posiada jasno określone cele i której całkowite koszty kwalifikowalne przekraczają kwotę 50 000 000 EUR, a w przypadku operacji przyczyniających się do promowania zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej, której całkowite koszty kwalifikowalne przekraczają kwotę 75 000 000 EUR.

¹⁷⁵ A. Filipek, *op. cit.*, s. 381.

postanowienia szczegółowych opisów osi priorytetowych odnoszące się do tej kwestii muszą być z nimi zgodne¹⁷⁶.

Jak wynika z art. 2 pkt 9 rozporządzenia ogólnego, przedmiotem dofinansowania w ramach funduszy polityki spójności mogą być w szczególności projekty lub grupy projektów wybrane przez instytucje zarządzające dany program lub na ich odpowiedzialność, przyczyniające się do osiągnięcia celów priorytetu lub priorytetów, do których się odnoszą. Powyższe uregulowanie w jednoznaczny sposób wskazuje minimalny standard dla procedury oceny i wyboru projektów, która dodatkowo determinowana jest przez wymogi określone w art. 4 i 6 rozporządzenia ogólnego w zakresie zgodności wspieranych przedsięwzięć z prawem UE oraz aspektu uzupełniania działań podejmowanych na poziomie krajowym. Niezwykle istotnym zagadnieniem jest kwalifikowalność wydatków ponoszonych w trakcie procesu wdrażania założeń projektu. Można ją zdefiniować jako faktycznie poniesione przez beneficjenta koszty spełniające kumulatywnie poniższe przesłanki: zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, były racjonalne i niezbędne do prawidłowej realizacji projektu, zostały rzetelnie udokumentowane i są możliwe do zweryfikowania oraz spójne ze standardami rachunkowości i prawodawstwem danego państwa członkowskiego¹⁷⁷. Przepis art. 65 rozporządzenia ogólnego przewiduje, że co do zasady kwalifikowalność wydatków jest ustalana na podstawie przepisów krajowych, z wyjątkiem precyzyjnego uregulowania na poziomie unijnym kwestii o zasadniczym znaczeniu¹⁷⁸. Zgodnie z brzmieniem analizowanego przepisu, wydatki kwalifikują się do otrzymania wkładu z EFSI jeśli zostały poniesione przez beneficjenta i opłacone między dniem przedłożenia KE programu lub dniem 1 stycznia 2014 r., w zależności od tego, która data jest wcześniejsza (w Polsce dla wszystkich programów wcześniejszą datą jest 1 stycznia 2014 r.), a dniem 31 grudnia 2023 r.¹⁷⁹. Państwa członkowskie są zobligowane do monitorowania programów oraz dokonywania cyklicznego przeglądu ich wdrażania i postępów w osiąganiu ich celów. W związku z tym państwa członkowskie tworzą, zgodnie ze swoimi ramami instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi, komitety monitorujące oraz określają ich skład i zadania w odniesieniu do EFSI (pkt 48 preambuły rozporządzenia ogólnego).

¹⁷⁶ Zob. art. 53 i nast. ustawy wdrożeniowej.

¹⁷⁷ Por. M. Lejczyk, R. Poźdźnik, *op. cit.*, s. 210-211.

¹⁷⁸ R. Poźdźnik, *Ocena i wybór projektów...*, s. 77.

¹⁷⁹ Szerzej zob. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwa RP w Brukseli, *Komentarz do rozporządzeń unijnych...*, s. 177 i nast.

1.3.2.3. Rozporządzenie nr 2018/1046 (rozporządzenie finansowe)

Rozporządzenie nr 2018/1046 jest kluczowym aktem prawnym regulującym zasady wydatkowania środków finansowych z budżetu ogólnego UE. Przepis art. 180 tego rozporządzenia wskazuje, że dotacja stanowi formę wkładu finansowego pochodzącego z budżetu UE, udzielanego w celu sfinansowania działań mających przyczynić się do osiągnięcia celów unijnej polityki lub funkcjonowania organów realizujących cele należące do polityki UE i wspierających tę politykę. Jest to wyrazem przyjętego założenia co do charakteru prawnego dotacji jako jednostronnej i władczej czynności administracyjnej. Należy przy tym mieć na względzie, że postępowanie w zakresie przyznania dofinansowania z funduszy polityki spójności jest równocześnie postępowaniem o udzielenie dotacji z unijnego budżetu ogólnego, gdyż stanowią one środki publiczne¹⁸⁰. Z art. 56 ust. 1 omawianego rozporządzenia jednoznacznie wynika, że za wykonanie budżetu odpowiedzialność ponosi KE. Natomiast art. 63 tego aktu prawnego stanowi, że w przypadku gdy KE wykonuje budżet w trybie zarządzania dzielonego, zadania związane z wykonaniem budżetu delegowane są na państwa członkowskie¹⁸¹. W praktyce w tym trybie wydatkowana jest zdecydowana większość środków z budżetu UE, w tym z funduszy unijnych¹⁸². Wynika stąd, że zadaniem KE jest w głównej mierze weryfikacja prawidłowości funkcjonowania na poziomie krajowym systemów zarządzania i kontroli w zakresie EFSI, gdyż za wydatkowanie środków unijnych w programach operacyjnych odpowiadają państwa członkowskie. Przepisy art. 56 ust. 2 i art. 63 ust. 1 rozporządzenia nr 2018/1046 wskazują natomiast, że podstawę kontroli prawidłowości unijnych środków publicznych stanowi zasada należytego zarządzania finansami. Wydatkowanie środków z funduszy unijnych jest zgodne z tą zasadą jeżeli beneficjent przestrzega zasad oszczędności, efektywności i skuteczności określonych przepisem art. 33 ust. 1 omawianego rozporządzenia¹⁸³. Ze względu na powyższe wprowadzony został rozbudowany system mechanizmów kontrolnych, które mają zapewnić, że zarządzanie będzie się odbywać w sposób prawidłowy i zgodny z obowiązującymi regulacjami normatywnymi. Przede wszystkim państwa członkowskie są zobligowane do przeprowadzania regularnych i metodycznych kontroli w celu weryfikacji właściwej realizacji projektów, które uzyskały

¹⁸⁰ W świetle art. 5 ust. 1 pkt 2 u.o.f.p. środkami publicznymi są środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Zob. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 55.

¹⁸¹ Zob. H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 356 i nast.

¹⁸² A. Walenia, *op. cit.*, s. 82.

¹⁸³ Szerzej na temat zasad obowiązujących przy sporządzaniu i dysponowaniu budżetem ogólnym UE zob. L. Cybulski, *Budżet wspólnotowy Unii Europejskiej [w:] Polityka gospodarcza*, B. Winiarski (red.), Warszawa 2019, s. 504 i nast.

dofinansowanie z budżetu ogólnego UE¹⁸⁴. Nadto należy wskazać, że państwa członkowskie podejmują właściwe działania zmierzające do zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym oraz, w razie konieczności, podejmują stosowne środki prawne w celu odzyskania nieprawidłowo wydatkowanych funduszy. W przypadku powzięcia informacji przez KE o naruszeniu odpowiednich przepisów prawa unijnego, jest ona uprawniona do odroczenia dokonania płatności na rzecz państwa członkowskiego, tj. wstrzymania terminu biegu płatności (art. 83 rozporządzenia ogólnego) lub zawieszenia jej dokonania (art. 142 rozporządzenia ogólnego) oraz nałożenia korekty finansowej (art. 85 rozporządzenia ogólnego)¹⁸⁵.

W dalszej kolejności stwierdzić należy, że w myśl art. 201 ust. 1 rozporządzenia nr 2018/1046 dotacji udziela się na podstawie pisemnej umowy, co ma na celu zapewnienie przejrzystości oraz przestrzegania praw i obowiązków zarówno po stronie instytucji dysponującej środkami unijnymi, jak i beneficjenta¹⁸⁶. Treść przepisów przedmiotowego rozporządzenia nie przesądza, jaki charakter powinna mieć ta umowa, co oznacza, że kwestia ta należy do dyskrecjonalnej kompetencji państw członkowskich i mogą one podjąć decyzję o stosowaniu reguł cywilnoprawnych lub administracyjnoprawnych¹⁸⁷. Z kolei przyznanie dotacji musi zostać poprzedzone specjalną procedurą, którą inicjuje złożenie wniosku przez podmiot zainteresowany (art. 196 rozporządzenia nr 2018/1046). Zgodnie z art. 200 rozporządzenia nr 2018/1046 w celu wyłonienia wniosków, które mogą uzyskać finansowanie, wnioski te muszą być ocenione na podstawie wcześniej przyjętych i odpowiednio ogłoszonych kryteriów kwalifikacji i wyboru. Następnie, na podstawie przeprowadzonej oceny, właściwa instytucja podejmuje decyzję o udzieleniu dotacji lub odrzuceniu wniosków oraz informuje wnioskodawców na piśmie o decyzji w sprawie złożonych przez nich wniosków. W przypadku nieudzielenia dotacji właściwa instytucja podaje powody odrzucenia wniosków. Wnioskodawcy, których wnioski zostały odrzucone są informowani o wyniku przeprowadzonej oceny ich wniosków w najkrótszym możliwym terminie, nie później niż w terminie 15 dni kalendarzowych po przesłaniu informacji wybranym wnioskodawcom. Powyższe

¹⁸⁴ Zob. H. Jahns, *Zasady i system zarządzania środkami strukturalnymi w Polsce w świetle przepisów wspólnotowych*, Warszawa 2012, s. 56 i nast.

¹⁸⁵ Zob. R. Poździk, *Obowiązek zwrotu pomocy z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez państwo członkowskie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 2, s. 11-12.

¹⁸⁶ Minimalny zakres postanowień jakie powinna zawierać umowa o udzielenie dotacji określa art. 201 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1046, tj.: przedmiot; beneficjenta; czas trwania, opis działania lub programu prac; maksymalną kwotę finansowania unijnego, szacunkowy budżet działania lub programu prac oraz formę dotacji; zasady dotyczące sprawozdawczości i płatności oraz zasady dotyczące udzielania zamówień publicznych; przyjęcie przez beneficjenta zobowiązań w zakresie ochrony interesów finansowych UE; postanowienia dotyczące eksponowania informacji o wsparciu finansowym UE; mające zastosowanie przepisy prawa; sąd lub trybunał arbitrażowy właściwy do rozstrzygnięcia sporów.

¹⁸⁷ Zob. R. Poździk, K. Brysiewicz, *Droga sądowa w sprawach związanych z dofinansowaniem projektów z funduszy strukturalnych i funduszu spójności*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 4, s. 36 i nast.

uregulowania w jednoznaczny sposób wskazują, że unijny ustawodawca jednoznacznie rozróżnia dwa etapy związane z procedurą przyznawania dotacji pochodzących z budżetu UE. Mianowicie pierwszy etap jest ściśle związany z podjęciem przez organ decyzji o przyznaniu dofinansowania. Przepisy omawianego rozporządzenia pozwalają w jednoznaczny sposób określić, że decyzja w tym zakresie ma charakter jednostronny i publicznoprawny. Drugi etap stanowi wykonanie uprzedniej decyzji, a zatem przekazanie przyznanego dofinansowania na podstawie umowy. W zakresie istotnym dla tez postawionych w niniejszej pracy należy podkreślić, że takie rozwiązanie normatywne nie pozostaje bez wpływu na kształt procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE. Oznacza to, że podobnie jak w perspektywie finansowej 2007-2013, w aktualnym okresie programowania utrzymana została autonomia państw członkowskich w zakresie ustalania procedur przyznawania dotacji, a następnie ewentualnej kontroli negatywnego wyniku tych postępowań w ramach procedury odwoławczej¹⁸⁸. Nadto należy wskazać, że prawo UE nie określa, jaki charakter posiada decyzja o przyznaniu dofinansowania. Uprawnione jest więc postawienie tezy, że kwestia ta została pozostawiona do uregulowania w prawie krajowym przy uwzględnieniu specyfiki systemu prawnego każdego z państw członkowskich. Podobnie w kompetencjach państw członkowskich pozostawiono szczegółowe uregulowanie formy i warunków umowy stanowiącej podstawę przekazania dofinansowania z budżetu UE. Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że w świetle zasad przyjętych w rozporządzeniu nr 2018/1046 przyznanie i przekazanie dotacji unijnych beneficjentom odbywa się w ramach dwóch odrębnych etapów: publicznego (decyzja o przyznaniu dofinansowania) oraz prywatnoprawnego (przekazanie dofinansowania na podstawie umowy), co ma istotne znaczenie dla kształtu procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE¹⁸⁹.

1.3.2.4. Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR

Stanowiąc *lex specialis* względem regulacji zawartych w rozporządzeniu ogólnym, rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR określa specyficzne postanowienia odnoszące się do działań, które mogą uzyskać wsparcie ze środków EFRR w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz celu „Europejska współpraca terytorialna” realizowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Wobec treści art. 2 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR należy wskazać, że fundamentalnym zadaniem tego funduszu jest przyczynia się do

¹⁸⁸ Zob. K. Łuczak, *Naruszenie unijnej zasady skuteczności krajowego prawa procesowego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 4, s. 72-73.

¹⁸⁹ Zob. R. Poźdżik, *Ocena i wybór projektów...*, s. 58-59.

zapewnienia wsparcia finansowego ukierunkowanego na zwiększenie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez niwelowanie zasadniczych dysproporcji regionalnych w UE poprzez zrównoważony rozwój oraz dostosowanie strukturalne regionalnych gospodarek, w tym przekształceniu upadających regionów przemysłowych i regionów zapóźnionych w rozwoju. W świetle przepisu art. 3 ust. 1 omawianego aktu prawnego, inwestycje wspierane ze środków EFRR muszą wpisywać się w cele tematyczne, o których mowa w art. 9 rozporządzenia ogólnego¹⁹⁰. Ponadto beneficjenci mogą korzystać z dofinansowania projektów z EFRR wyłącznie w sytuacji gdy przyczyniają się one do realizacji określonych priorytetów inwestycyjnych, w szczególności: inwestycji produkcyjnych w małych i średnich przedsiębiorstwach sprzyjających tworzeniu trwałych miejsc pracy, inwestycji w infrastrukturę zapewniającą podstawowe usługi w dziedzinie energetyki, środowiska, transportu oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych, jak również inwestycji w infrastrukturę społeczną, zdrowotną, badawczą, innowacyjną, biznesową i edukacyjną oraz rozwoju potencjału endogenicznego i współpracy pomiędzy władzami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi.

Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia koncentracji tematycznej na wybranych priorytetach inwestycyjnych ma stopień rozwoju poszczególnych regionów UE. W tym zakresie wskazać należy, że art. 4 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR skupia finansowanie tego funduszu strukturalnego poprzez ustalenie minimalnych przydziałów zasobów na specyficzne cele tematyczne: 1) przydział środków finansowych na poziomie krajowym wynosi co najmniej 80 % w regionach lepiej rozwiniętych, co najmniej 60 % w regionach przejściowych i co najmniej 50 % w regionach słabiej rozwiniętych dla co najmniej dwóch następujących celów tematycznych: 1 (intensyfikacja badań, rozwoju technologicznego i innowacji), 2 (zwiększanie dostępności, wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych), 3 (wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw) oraz 4 (wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach); 2) przydział środków finansowych na poziomie krajowym wynosi co najmniej 20 % w regionach lepiej rozwiniętych, co najmniej 15 % w regionach przejściowych i co najmniej 12 % w regionach słabiej rozwiniętych dla celu tematycznego 4 (wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach). Kompensacja pomiędzy kategoriami regionów wskazanymi powyżej jest dozwolona w drodze derogacji, o ile łączne kwoty na poziomie krajowym będą spełniać minimalne wymagania. Należy także zwrócić uwagę, że rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR w Rozdziale II zawiera przepisy szczególne dotyczące

¹⁹⁰ Szerzej zob. A. Filipek, *op. cit.*, s. 112 i nast.

traktowania specyficznych cech terytorialnych, tzn. zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, obszarów o niekorzystnych warunkach przyrodniczych lub demograficznych, regionów najbardziej wysuniętych na północ o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regionów najbardziej oddalonych. W szczególności na mocy art. 7 przedmiotowego aktu prawnego został zapewniony przydział w wysokości co najmniej 5 % zasobów finansowych EFRR na poziomie krajowym na zintegrowane działania na rzecz rozwoju obszarów miejskich¹⁹¹.

Rozporządzenie nr 1301/2013 ws. EFRR wskazuje zakres kwalifikowalności wydatków dla projektów współfinansowanych z EFRR oraz komponentów projektów, które spełniają warunki kwalifikowalności dla wsparcia z tego funduszu strukturalnego, lecz są finansowane z EFS na podstawie art. 98 ust. 2 rozporządzenia ogólnego w ramach tzw. *cross-financingu*¹⁹². Przede wszystkim, aby projekt kwalifikował się do wsparcia z EFRR, poza spełnieniem określonego powyżej warunku wpisywania się w jeden z priorytetów inwestycyjnych określonych w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR, zakres jego wsparcia, który stanowi wydatek kwalifikowalny, nie może być ujęty na negatywnej liście, o której mowa w art. 3 ust. 3 tego rozporządzenia, czyli projekt co do zasady nie może polegać na: likwidacji lub budowie elektrowni jądrowych, inwestycji na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych, wytwarzania i wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych, wspieraniu przedsiębiorstw w trudnej sytuacji oraz inwestycji w infrastrukturę portów lotniczych. Oznacza to, że wydatki na operacje tego typu nie mogą być dofinansowane z EFRR, stąd w ramach procedur wyboru projektów każdorazowo muszą być wprowadzone odpowiednie kryteria oceny, które wyeliminują ryzyko pokrywania takich wydatków na etapie realizacji projektów. W dalszej kolejności stwierdzić należy, że zakres wsparcia projektu musi być określony w programie operacyjnym, z którego uzyskuje wsparcie oraz innymi warunkami ustanowionymi w tym programie, a także wykazywać zgodność z przepisami obowiązującymi w zakresie kwalifikowalności, ustanowionymi na poziomie krajowym¹⁹³.

¹⁹¹ Zob. Komisja Europejska, *Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne...*, s. 201.

¹⁹² Zgodnie z tym przepisem „EFRR i EFS mogą finansować, w komplementarny sposób oraz z zastrzeżeniem ograniczenia w wysokości do 10 % unijnego finansowania w odniesieniu do każdej osi priorytetowej programu operacyjnego, część operacji, w przypadku której koszty kwalifikują się do wsparcia z drugiego funduszu w oparciu o zasady kwalifikowalności stosowane do tego funduszu, pod warunkiem że koszty te są konieczne do odpowiedniej realizacji operacji i są bezpośrednio z nią związane”.

¹⁹³ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwa RP w Brukseli, *Komentarz do rozporządzeń unijnych...*, s. 258.

1.3.2.5. Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS

Rozporządzenie nr 1304/2013 ws. EFS określa zakres podmiotowy i przedmiotowy interwencji w ramach tego funduszu strukturalnego. Oprócz wyznaczenia katalogu zadań i zakresu działań EFS oraz powiązanych z nimi priorytetów inwestycyjnych, przepisy tego rozporządzenia ustanawiają przepisy szczególne dotyczące typów przedsięwzięć, jakie mogą być finansowane ze środków EFS. Ustosunkowując się do tej kwestii należy zauważyć, że ramy prawne dla projektów realizowanych z zastosowaniem EFS, łącznie z celami tematycznymi, regułami dotyczącymi programowania, monitorowania i ewaluacji, zarządzania i kontroli zostały ustanowione w rozporządzeniu ogólnym, natomiast zasadnicze cele i zadania EFS przesądzające o jego prozatrudnieniowym charakterze zostały określone w art. 162 TFUE¹⁹⁴. Powyższe uregulowania w jednoznaczny sposób wskazują, że w istocie rzeczy ze względu na konstytutywny charakter regulacji TFUE, przepisy omawianego rozporządzenia jedynie bardziej szczegółowo odnoszą się do materii normatywnej zawartej w tym akcie prawnym wyższego rzędu¹⁹⁵. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w treści pkt 2 preambuły do rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS, zgodnie z którym fundusz ten powinien przyczynić się do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez zwiększenie możliwości zatrudnienia, wzmocnienie włączenia społecznego, zwalczanie ubóstwa, wspieranie kształcenia, nabywania umiejętności i uczenia się przez całe życie oraz rozwijanie polityki aktywnego, kompleksowego i trwałego włączenia. Nadto należy wskazać, że EFS wspiera państwa członkowskie w realizacji założeń Strategii Europa 2020 oraz rozwiązywaniu problemów specyficznych dla poszczególnych krajów zapewniając silniejszą koncentrację pomocy na priorytetach UE¹⁹⁶. Od tej strony pomoc z EFS obejmuje w szczególności wspieranie zatrudnienia i wysokiej jakości miejsc pracy, poprawę dostępu do rynku pracy, wzmocnienie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz mobilności geograficznej i zawodowej, wysokiego poziomu kształcenia i szkolenia, a także przyczynia się do zwalczania ubóstwa i dyskryminacji (art. 2 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS).

Zakres wsparcia EFS został wyznaczony w czterech z jedenastu celów tematycznych wskazanych w art. 9 rozporządzenia ogólnego. Dotyczą one zatrudnienia, włączenia

¹⁹⁴ W myśl tego przepisu „W celu poprawy możliwości zatrudniania pracowników w ramach rynku wewnętrznego i przyczyniania się w ten sposób do podniesienia poziomu życia, ustanawia się zgodnie z poniższymi postanowieniami Europejski Fundusz Społeczny; dąży on do ułatwienia zatrudniania pracowników i zwiększania ich mobilności geograficznej i zawodowej wewnątrz Unii, jak również do ułatwienia im dostosowania się do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych, zwłaszcza przez kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie.”

¹⁹⁵ Zob. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwa RP w Brukseli, *Komentarz do rozporządzeń unijnych...*, s. 271.

¹⁹⁶ Por. Komisja Europejska, *Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne...*, s. 219.

społecznego, edukacji oraz wzmocnienia zdolności instytucjonalnych administracji publicznej i zostały pogrupowane w 19 priorytetów inwestycyjnych wskazanych w art. 3 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS. Nadmienić przy tym należy, że priorytety inwestycyjne nie mają wyraźnej linii demarkacyjnej. Determinują one kierunki wsparcia w podziale na podmiot (tj. grupy docelowe, np. osoby młode, niepełnosprawni, społeczności marginalizowane) lub przedmiot (np. aktywne i zdrowe starzenie się, tworzenie przedsiębiorstw)¹⁹⁷. Jednocześnie w świetle przepisu art. 9 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS należy podkreślić, że fundusz ten promuje innowacje społeczne we wszystkich obszarach objętych jego zakresem. Na tej podstawie oraz mając na uwadze przygotowanie koherentnych tematycznie programów operacyjnych, spójność i koncentracja tematyczna zasobów EFS realizowana jest w następujący sposób: co najmniej 20 % wszystkich środków funduszu w poszczególnych państwach członkowskich przeznaczana jest na cel tematyczny 9 (promowanie włączenia społecznego, zwalczanie ubóstwa i wszelkiej dyskryminacji), przy czym państwa członkowskie są zobligowane przeznaczyć co najmniej 80 % przydziału środków EFS regionom lepiej rozwiniętym, 70 % regionom przejściowym i 60 % regionom słabiej rozwiniętym w rozbiciu na poszczególne programy operacyjne¹⁹⁸.

Określone na poziomie UE cele muszą być wdrażane na poziomie krajowym oraz doprecyzowane poprzez właściwe ukształtowanie programów operacyjnych, a następnie prawidłowe zorganizowanie i przeprowadzenie konkursów lub procedur pozakonkursowych, które pozwolą na wyłonienie projektów w największym stopniu realizujących założone cele. Ze względu na ograniczoność środków finansowych EFS oraz konieczność zapewnienia efektywności udzielanego wsparcia, zasoby w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych powinny być wykorzystywane w celu zaspokojenia najważniejszych potrzeb i koncentrować się na tych działaniach interwencyjnych, których wsparcie z EFS może przynieść istotne efekty dla osiągnięcia celów konkretnych programów. Dodatkowo w kontekście faktycznej fragmentaryczności i ograniczoności unijnych źródeł finansowania w tym zakresie należy wskazać, że wobec treści art. 3 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS pewne projekty ze względu na swój przedmiot są *a limine* wykluczone z możliwości uzyskania dofinansowania z EFS. Odpowiednio skonstruowane procedury oceny, a następnie potencjalna kontrola na etapie rozpatrywania środków odwoławczych, muszą zagwarantować, że projekty tego typu zostaną wyeliminowane już w trakcie ich weryfikacji pod względem formalnym¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwa RP w Brukseli, *Komentarz do rozporządzeń unijnych...*, s. 272.

¹⁹⁸ Zob. Komisja Europejska, *Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne...*, s. 219.

¹⁹⁹ Zob. R. Poźdźik, *Ocena i wybór projektów...*, s. 64.

Stosownie do art. 15 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS w związku z art. 37 rozporządzenia ogólnego EFS może wspierać przedsięwzięcia i polityki wchodzące w jego zakres za pomocą instrumentów finansowych, w tym przez kredyty i fundusze gwarancyjne. Wskazać należy, że przepisy rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS dotyczące kwalifikowalności nie stanowią kompleksowej regulacji, stąd w odniesieniu do tej kwestii zawsze należy stosować zasady przyjęte w rozporządzeniu ogólnym, w szczególności jego art. 65-70, oraz odpowiednie wytyczne krajowe²⁰⁰. Zgodnie bowiem z art. 65 ust. 1 rozporządzenia ogólnego oraz w świetle zasady pomocniczości, kwalifikowalność wydatków *in principio* ustala się na podstawie przepisów krajowych²⁰¹. Zaznaczyć jednak należy, że na mocy art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 1304/2013 ws. EFS do objęcia wkładem tego funduszu nie kwalifikuje się zakup infrastruktury, gruntów i nieruchomości. Katalogu negatywnego określonego w tym przepisie nie stosuje się do zakupu wyposażenia, które wobec braku zakazu może być finansowane z EFS pod warunkiem zgodności z przepisami krajowymi²⁰². Specyfika powyższych rozwiązań musi być uwzględniana przez odpowiednie instytucje zarządzające, pośredniczące lub wdrażające przy formułowaniu procedur wyboru projektów współfinansowanych ze środków tego funduszu strukturalnego.

1.3.2.6. Rozporządzenie nr 1300/2013 ws. Funduszu Spójności

Rozporządzenie nr 1300/2013 ws. Funduszu Spójności określa specyficzne postanowienia dotyczące zasad wsparcia przez UE realizacji projektów za pośrednictwem FS. Ze względu na ramowe rozwiązania w odniesieniu do EFSI w perspektywie finansowej 2014-2020 przyjęte w rozporządzeniu ogólnym należy zwrócić uwagę, że omawiane rozporządzenie reguluje wyłącznie kwestie szczegółowe. Mimo to przedmiotowy akt prawny nie zawiera postanowień dotyczących bezpośrednio oceny i wyboru projektów, w tym postępowania odwoławczego, czy też wymagań jakie powinny spełniać związane z tym procedury krajowe²⁰³. Należy także

²⁰⁰ Na gruncie art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy wdrożeniowej minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonujący zadania państwa członkowskiego może wydać wytyczne dotyczące m.in. kwalifikowalności wydatków w ramach programów operacyjnych. Wytyczne te obowiązują we wszystkich programach realizowanych w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, łącznie z regionalnymi programami operacyjnymi finansowanymi z udziałem EFS. Zob. np. Ministerstwo Rozwoju, *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020*, Warszawa 2017, s. 7, www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/42886/Wytyczne_w_zakresie_kwalifikowalnosci_19.pdf (dostęp: 15 września 2020 r.).

²⁰¹ Zob. A. Filipek, *op. cit.*, s. 251. Zob. też R. Poździk, w: *Komentarz do ustawy...*, s. 64-65.

²⁰² Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwa RP w Brukseli, *Komentarz do rozporządzeń unijnych...*, s. 287-288.

²⁰³ Por. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 60.

zwrócić uwagę, że zasady wdrażania FS zostały w znacznym stopniu upodobnione do zasad obowiązujących przy udzielaniu pomocy z funduszy strukturalnych, przy czym zakres potencjalnych obszarów wsparcia jest znacznie ograniczony²⁰⁴.

Z regulacji art. 1 ust. 1 tego rozporządzenia wynika więc, że zasadniczym celem FS jest wzmacnianie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE w celu promowania zrównoważonego rozwoju. Z kolei przepis art. 2 przesądza o tym, że przedmiotem wsparcia z FS, przy zapewnieniu komplementarności i synergii z działaniami podejmowanymi w ramach EFRR, są w szczególności inwestycje infrastrukturalne w zakresie środowiska naturalnego (w tym w obszarze efektywności energetycznej i energii odnawialnej) oraz sektora transportowego (oprócz transeuropejskich sieci transportowych TEN-T, m.in. w obszarze kolei, transportu rzeczno i morskiego, intermodalnych systemów transportowych, transportu publicznego). W konsekwencji, zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 1300/2013 ws. Funduszu Spójności inwestycje w ramach Funduszu Spójności wspierają następujące cele tematyczne określone w art. 9 rozporządzenia ogólnego: 4 (wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach), 5 (promowanie przystosowywania się do zmian klimatu, zapobiegania zagrożeniom i zarządzania ryzykiem), 6 (zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami), 7 (promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej) oraz 11 (wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej)²⁰⁵. Powyższe cele tematyczne stanowią podstawę do zdefiniowania celów szczegółowych w ramach krajowych programów operacyjnych, które uwzględniają specyfikę interwencji FS.

Jak wynika z art. 65 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, w okresie programowania 2014-2020 szczegółowe zasady dotyczące kwalifikowania wydatków dla FS są ustalane przez odpowiednie organy państw członkowskich. Niemniej jednak art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 1300/2013 ws. Funduszu Spójności wskazuje katalog rodzajów przedsięwzięć, które nie kwalifikują się do wsparcia z FS i muszą zostać wykluczone w fazie oceny formalnej projektów bądź kontroli w ramach procedury odwoławczej. W myśl tego przepisu FS nie wspiera m.in. likwidacji lub budowy elektrowni jądrowych, inwestycji na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych, inwestycji w budynki mieszkalne, przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji oraz inwestycji w infrastrukturę portów lotniczych. W związku z tym systemy wyboru projektów w ramach programów operacyjnych muszą gwarantować, poprzez wprowadzenie

²⁰⁴ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwo RP w Brukseli, *Komentarz do rozporządzeń unijnych...*, s. 295.

²⁰⁵ Komisja Europejska, *Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne...*, s. 241.

odpowiednich kryteriów oceny, że nie będzie możliwości ponoszenia wydatków finansowanych z FS na powyższe typy projektów.

1.3.2.7. Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT

Rozporządzenie nr 1299/2013 ws. EWT jest jednym z rozporządzeń szczegółowych doprecyzowujących regulacje zawarte w rozporządzeniu ogólnym. Dodatkowo część przepisów dotyczących programów EWT na lata 2014-2020 znajduje się w rozporządzeniu nr 1301/2013 ws. EFRR. Jak stwierdzono w art. 1 omawianego rozporządzenia, jego przepisy określają najistotniejsze kwestie dotyczące przygotowania i wdrażania programów EWT, a także zawierają uregulowania w zakresie zasad realizacji celu „Europejska współpraca terytorialna” (w szczególności obszarze komponentów współpracy oraz przesunięć alokacji środków EFRR pomiędzy komponentami transnarodowym i transgranicznym). Innymi słowy, do celu EWT i realizacji powiązanych z nim programów mają zastosowanie przepisy rozporządzenia ogólnego oraz rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR, chyba że *expressis verbis* określone zostały wyłączenia ich zastosowania²⁰⁶.

Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia wdrażania programów EWT ma treść art. 2 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT, która określa elementy celu EWT podlegające wsparciu EFRR w perspektywie finansowej 2014-2020. Z przepisu tego jednoznacznie wynika podział programów EWT na trzy komponenty: współpracę transgraniczną, współpracę transnarodową oraz współpracę międzyregionalną, przy czym ich głównym wyróżnikiem jest zasięg terytorialny programów realizowanych w ich ramach²⁰⁷. Obszar geograficzny objęty programami współpracy transgranicznej został oparty na podregionach NUTS 3 położonych wzdłuż granic lądowych i morskich. Aby się kwalifikować powinny to być obszary przygraniczne co najmniej dwóch państw członkowskich. W tym zakresie wskazać należy, że dopuszczalna jest także realizacja programów EWT z udziałem obszarów położonych na terytorium państw spoza UE, przy czym prowadzona współpraca nie może być objęta innymi unijnymi instrumentami współpracy zewnętrznej (np. Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa czy Instrumentem Pomocy Przedakcesyjnej). Programy współpracy transnarodowej obejmują terytoria na poziomie jednostek NUTS 2, czyli terytoria całych państw bądź ich większych części. W zakresie komponentu transnarodowego – w przypadkach nieobjętych współpracą transgraniczną – możliwe jest również udzielenie wsparcia na prowadzenie działań

²⁰⁶ Por. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwa RP w Brukseli, *Komentarz do rozporządzeń unijnych...*, s. 298-299.

²⁰⁷ *Ibidem*, s. 299.

transgranicznych. Należy zwrócić uwagę, że regulacje rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT w zbliżony sposób w podobny sposób definiują cel współpracy podejmowanej w ramach obu powołanych komponentów. W przypadku komponentu transgranicznego dominujący jest aspekt wsparcia zintegrowanego rozwoju regionalnego, natomiast w przypadku komponentu transnarodowego podkreślana jest potrzeba osiągnięcia wyższego stopnia integracji terytorialnej. Odnosząc się do współpracy z wykorzystaniem komponentu międzyregionalnego należy stwierdzić, że jest ona prowadzona za pomocą programów obejmujących zasięgiem cały obszar UE oraz niektóre kraje spoza Unii. W tym zakresie wskazać należy, że biorąc pod uwagę ukierunkowanie prowadzonych działań art. 2 pkt 3 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT wyróżnia cztery rodzaje współpracy międzyregionalnej znajdujące odzwierciedlenie w czterech programach EWT: Interreg Europa (poprawa wdrożenia polityk i programów rozwoju regionalnego), URBACT (wymiana doświadczeń dotyczących zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich i powiązań między miastem a wsią), Interact (wymiana doświadczeń w zakresie wdrażania programów EWT oraz wykorzystania EUWT) oraz ESPON (analiza terytorialnych aspektów spójności gospodarczej i społecznej)²⁰⁸.

Uwzględniając ogólną koncepcję koncentracji tematycznej sformułowaną w art. 18 rozporządzenia ogólnego, programy EWT w odniesieniu do komponentów transgranicznego i transnarodowego zostały objęte tym mechanizmem w zakresie przypisanych im środków finansowych. Mechanizm koncentracji tematycznej, określony w art. 6 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT, polega na tym, że co najmniej 80 % alokacji z EFRR na poszczególne programy musi być wydatkowane na maksymalnie cztery cele tematyczne opisane w art. 9 rozporządzenia ogólnego. W praktyce oznacza to konieczność ukształtowania logiki interwencji w danym programie w sposób strategiczny i zintegrowany w celu uniknięcia nadmiernego rozproszenia realizowanych działań. Na podstawie art. 12 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT wyboru projektów w ramach programów EWT dokonuje komitet monitorujący, który może ustanowić komitet sterujący i na swoją odpowiedzialność powierzyć mu kompetencje w tym zakresie. Jednocześnie należy podkreślić, że komitet monitorujący nie może być stroną umowy o dofinansowanie projektu zawieranej z beneficjentem – w tego rodzaju kompetencje wyposażona jest instytucja zarządzająca. Projekty w ramach komponentów transgranicznego i transnarodowego winny zawsze być realizowane przez beneficjentów z co najmniej dwóch państw uczestniczących w programie, z których co najmniej jeden jest z państwa członkowskiego. Z kolei w komponencie międzyregionalnym wymagane jest zaangażowanie beneficjentów z co najmniej trzech państw, w tym co najmniej

²⁰⁸ Zob. Komisja Europejska, *Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne...*, s. 390.

dwóch z państw członkowskich. Co istotne, art. 12 ust. 3 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT dopuszcza ewentualność realizacji projektu przez jednego beneficjenta będącego osobą prawną w sytuacji, gdy został on utworzony przez instytucje lub podmioty z co najmniej dwóch państw uczestniczących (instytucja tzw. beneficjentów jedynych). Dodatkowo każdy projekt powinien być opracowany i wdrażany wspólnie przez beneficjentów. Konieczne jest również spełnienie co najmniej jednego z dwóch pozostałych warunków wspólnej realizacji projektu, tj. wspólnego finansowania lub wspólnego delegowania personelu. W świetle art. 13 realizacja projektów w ramach programów EWT odbywa się zgodnie z zasadą beneficjenta wiodącego, co oznacza, że wszyscy beneficjenci tworzący partnerstwo w ramach danego projektu wyznaczają spośród siebie jednego beneficjenta wiodącego, który jest odpowiedzialny przez instytucją zarządzającą z właściwą realizacją tego projektu²⁰⁹.

Na mocy art. 18 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT przepisy szczególne dotyczące kwalifikowalności wydatków w ramach programów EWT zostały określone w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 481/2014 z dnia 4 marca 2014 r.²¹⁰. Przepisy te dotyczą kwalifikowalności wydatków w odniesieniu do kosztów personelu, wydatków biurowych i administracyjnych, kosztów podróży i zakwaterowania, kosztów ekspertów zewnętrznych i kosztów usług zewnętrznych oraz wydatków na wyposażenie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że do kompetencji dyskrejonalnych państw uczestniczących w danym programie EWT należy możliwość wyboru, czy określona kategoria wydatków znajduje zastosowanie do danej osi priorytetowej. Z art. 2 ust. 2 powołanego powyżej rozporządzenia delegowanego jednoznacznie wynika, że do kosztów niekwalifikowalnych zaliczają się grzywny, kary pieniężne i wydatki związane ze sporami sądowymi, koszty darowizn oraz koszty związane z wahaniami kursów wymiany walut obcych. Co do zasady projekty, które uzyskały wsparcie z programów EWT powinny być wdrażane na unijnej części obszaru objętego danym programem. Jednakże powołując się na przepisy art. 20 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT instytucje zarządzające mogą wyrazić zgodę na ponoszenie wydatków poza unijną częścią obszaru wsparcia²¹¹.

²⁰⁹ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwa RP w Brukseli, *Komentarz do rozporządzeń unijnych...*, s. 301-303.

²¹⁰ Dz.Urz. L 138 z 13.5.2014 r., s. 45–50. Szerzej na temat rozporządzeń delegowanych zob. J. Barcz, *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 8 i nast.

²¹¹ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwa RP w Brukseli, *Komentarz do rozporządzeń unijnych...*, s. 304.

1.3.2.8. Rozporządzenie nr 1302/2013 zmieniające EUWT

Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) stanowi instrument prawny umożliwiający tworzenie sformalizowanych grup współpracy przez podmioty z różnych państw członkowskich UE głównie o charakterze publicznym²¹². Podstawą prawną funkcjonowania EUWT jest rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)²¹³, które zostało znowelizowane na mocy regulacji rozporządzenia nr 1302/2013 zmieniającego EUWT. Zgodnie ze zmienionymi przepisami celem EUWT jest ułatwianie i promowanie współpracy terytorialnej w ramach co najmniej jednego z jej komponentów: współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej, z uwzględnieniem spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE (art. 1 pkt 1 rozporządzenia nr 1302/2013 zmieniającego EUWT). Powołany przepis pozwala zatem w jednoznaczny sposób stwierdzić, że instytucja EUWT jest elementem realizacji unijnej polityki spójności. Mając na uwadze zasadę bezpośredniego stosowania prawa UE, w sprawach wprost uregulowanych przepisami omawianego rozporządzenia mają one pierwszeństwo przed odpowiednim zastosowaniem przepisów krajowych²¹⁴. Ponadto znowelizowane przepisy określają zakres działalności organów EUWT wymagający uregulowania postanowieniami konwencji zawartej przez członków danego ugrupowania. W sprawach nieuregulowanych prawem UE lub w sprawach, które nie zostały zgodnie z prawem UE przeznaczone do uregulowania w konwencjach EUWT, zastosowanie mają odpowiednie przepisy krajowe²¹⁵. Nadto należy wskazać, że treść aktu prawnego będącego przedmiotem analizy nie precyzuje wszystkich zasad, które powinny obowiązywać na poziomie państw członkowskich, w których znajdują się siedziby statutowe odpowiednich EUWT, na etapie selekcji projektów do dofinansowania, łącznie z procedurą odwoławczą od podjętych rozstrzygnięć²¹⁶.

Zgodnie ze zmienionymi przepisami członkami EUWT mogą być państwa członkowskie, władze krajowe, regionalne lub lokalne, przedsiębiorstwa publiczne lub przedsiębiorstwa, którym powierzono zostało świadczenie usług w interesie ogólnym²¹⁷. W ugrupowaniach mogą uczestniczyć podmioty znajdujące się na terytorium tylko jednego państwa członkowskiego

²¹² *Ibidem*, s. 307.

²¹³ Dz.Urz. L 210, z 31.7.2006 r., s. 19–24; dalej: rozporządzenie nr 1082/2006.

²¹⁴ Szerzej zob. W. Jedlecka, *Zasada bezpośredniego skutku i bezpośredniego stosowania prawa Unii Europejskiej* [w:] *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, J. Helios, W. Jedlecka, Toruń 2013, s. 189 i nast.

²¹⁵ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwa RP w Brukseli, *Komentarz do rozporządzeń unijnych...*, s. 307.

²¹⁶ Por. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 59.

²¹⁷ Zob. Komisja Europejska, *Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne...*, s. 389.

oraz z co najmniej jednego państwa trzeciego sąsiadującego z państwem członkowskim (art. 1 pkt 4 rozporządzenia nr 1302/2013 zmieniającego EUWT). Co jeszcze istotne, zgody na przystąpienie instytucji zamierzającej uczestniczyć w strukturach EUWT oraz akceptacji konwencji tego ugrupowania udziela państwo członkowskie. Należy jednakże podkreślić, że znowelizowane regulacje zawierają zamknięty katalog przesłanek umożliwiających wyrażenie odmowy zatwierdzenie uczestnictwa przyszłego członka w EUWT i postanowień konwencji, tj.: stwierdzenie niezgodności z przepisami unijnymi, stwierdzenie kolizji z przepisami krajowymi dotyczącymi uprawnień i kompetencji przyszłych członków, naruszenie interesu publicznego lub porządku publicznego, a także stwierdzenie niezgodności statutu ugrupowania z konwencją. Statut podlega rejestracji lub publikacji w dzienniku urzędowym zgodnie z właściwym prawem krajowym w państwie siedziby statutowej danego EUWT. Ugrupowanie uzyskuje osobowość prawną wraz ze spełnieniem któregokolwiek z tych warunków. Dzięki przymiotowi osobowości prawnej EUWT może funkcjonować jako autonomiczny podmiot posiadający własny budżet, mogący np. zatrudniać personel, nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchomości, występować jako strona w postępowaniu sądowym. Oznacza to, że podmiotowość prawna umożliwia ugrupowaniom ubieganie się o fundusze unijne w celu realizacji projektów w ramach współpracy terytorialnej. Wskazać należy, że stanowiło to istotny argument w zakresie podstawowego źródła finansowania ugrupowań i celu ich ustanowienia²¹⁸.

Zmiany w art. 7 rozporządzenia nr 1082/2006 szczegółowo określają zakres zadań EUWT. W głównej mierze problematyka ta jest determinowana zasadą stanowiącą, że wszystkie zadania ugrupowania muszą się mieścić w zakresie kompetencji każdego z jego członków wynikających z przepisów prawa krajowego. Fakultatywnie państwa mogą jednakże zezwolić na przystąpienie do ugrupowania podmiotowi utworzonemu na mocy ich prawa krajowego, nawet w przypadku gdy podmiot ten nie dysponuje kompetencjami w odniesieniu do wszystkich zadań wykonywanych przez EUWT. Uwzględniając powyższe podkreślić należy, że powołany przepis wskazuje trzy główne rodzaje EUWT wyróżniające się charakterem podejmowanych działań: 1) realizujące programy współfinansowane przez UE za pośrednictwem EFRR, EFS lub FS jako instytucje zarządzające bądź instytucje odpowiedzialne za realizację części programu (w szczególności programy EWT), 2) realizujące programy współfinansowane z innych środków UE, 3) realizujące działania bez wsparcia finansowego UE, z tym że państwa członkowskie mogą ograniczyć zakres zadań do tych wpisujących się

²¹⁸ Zob. T.G. Grosse, *Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – ocena dotychczasowych efektów i dalszy rozwój z polskiej perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4, s. 7-8.

w priorytety inwestycyjne określone w rozporządzeniu nr 1301/2013 ws. EFRR²¹⁹. Rozporządzenie nr 1302/2013 zmieniające EUWT nie wprowadza żadnych zmian w przedmiocie wymogów przyznawania dofinansowania ze środków unijnych określonych w pozostałych aktach prawnych z pakietu regulacji dla polityki spójności na lata 2014-2020.

1.4. Założenia dla polityki spójności Unii Europejskiej na okres perspektywy finansowej 2021-2027

Wejście w życie unijnych regulacji obejmujących perspektywę finansową na lata 2021-2027 będzie skutkowało koniecznością zmiany krajowego systemu oceny i wyboru projektów, co może mieć bezpośredni wpływ na zmianę kształtu procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE w Polsce. Opublikowany przez Komisję w dniu 29 maja 2018 r. pakiet projektów rozporządzeń dotyczących kolejnego okresu programowania obejmuje:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz²²⁰,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności²²¹,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+)²²²,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego²²³,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym²²⁴.

²¹⁹ Zob. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwa RP w Brukseli, *Komentarz do rozporządzeń unijnych...*, s. 309.

²²⁰ COM(2018) 375, dalej: rozporządzenie ramowe.

²²¹ COM(2018) 372.

²²² COM(2018) 382.

²²³ COM(2018) 374.

²²⁴ COM(2018) 373.

Dodatkowo 14 stycznia 2020 r. Komisja opublikowała projekt rozporządzenia tworzącego nowy instrument – Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji²²⁵. Projekt tego rozporządzenia stanowi integralną część pakietu legislacyjnego polityki spójności. Równocześnie Komisja przedstawiła zmiany do projektu rozporządzenia ramowego na perspektywę finansową 2021-2027²²⁶, uwzględniające powiązania wynikające z ustanowienia wskazanego Funduszu.

Z treści powyższych projektów rozporządzeń unijnych wynika, że w kolejnym okresie programowania istotnej modyfikacji ulegną cele i zasady wsparcia projektów, a także nastąpi dostosowanie funduszy do zmieniających się priorytetów UE. Zostanie natomiast utrzymana autonomia państw członkowskich w zakresie ustalenia procedur przyznawania dotacji oraz weryfikacji negatywnego wyniku tych postępowań. Nie zawierają one jakichkolwiek szczegółowych przesądzeń co do kształtu procedury odwoławczej w krajowych systemach realizacji polityki spójności. Projekt rozporządzenia ramowego obejmuje siedem funduszy unijnych realizowanych na zasadzie zarządzania dzielonego, tj. EFRR, FS, EFS+, EFMR oraz trzy fundusze dotyczące bezpieczeństwa oraz migracji. Z zakresu tego rozporządzenia został jednakże wyłączony EFRROW, co w pewnym stopniu osłabia spójność zarządzania dzielonego²²⁷. Co przy tym istotne, w odniesieniu do wszystkich programów UE zostanie wprowadzony ogólny docelowy pułap wydatków związanych z realizacją celów klimatycznych na poziomie 25% wydatków ponoszonych w ramach tychże programów. Zakres interwencji polityki spójności zostanie zredukowany z dotychczasowych 11 celów tematycznych dla funduszy strukturalnych i inwestycyjnych do 5 celów polityki (ang. *policy objectives*) mających stanowić rudymet koncentracji tematycznej dla EFRR, FS i EFS+. Dodatkowo projekt rozporządzenia ramowego w miejsce warunkowości *ex-ante* wprowadza tzw. warunki podstawowe, które mają być immanentnie związane z celem konkretnego funduszu oraz mają być monitorowane w ramach całego okresu wdrażania funduszy. Dla EFRR, FS i EFS+ wprowadzony zostanie podział okresu programowania na 5+2 lata. Oznacza to, że w pierwszym etapie będą zaprogramowane lata 2021-2025, natomiast pozostałe dwa lata

²²⁵ COM (2020) 22.

²²⁶ COM (2020) 23.

²²⁷ Zob. Projekt stanowiska RP z 29 czerwca 2018 r. przygotowany w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 213, poz. 1395) dotyczący wniosku Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, s. 5, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/61885/Stanowisko_Rzadu_RP_do_przepisy_wspolne_COM_2018_375_przyjete_KSE_29_06_2018.pdf (dostęp: 26 września 2020 r.).

miałyby zostać zaplanowane na podstawie konkluzji wynikających z przeglądu śródkresowego w zakresie zasadności kontynuacji pierwotnie wyznaczonych priorytetów i celów danego programu oraz zmian w sytuacji społeczno-gospodarczej państw członkowskich. Utrzymany przy tym zostanie mechanizm ram wykonania przy jednoczesnej likwidacji rezerwy wykonania.

W zakresie zarządzania i kontroli (tytuł VI projektu rozporządzenia ramowego) Komisja zamierza dopuścić ewentualność kontynuacji dotychczas ustanowionych systemów realizacji oraz wprowadzić wymogi kwalifikowalności zapewniające wybór i wdrażanie projektów cechujących się optymalnym bilansem kosztów i korzyści. Z kolei w odniesieniu do zarządzania finansowego zasygnalizowana została zmiana zasady n+3 na zasadę n+2. Komisja zaproponowała również rozszerzenie kategorii regionów o poziomie zamożności pomiędzy 75 a 100% średniej UE-27 (tzw. regionów przejściowych). W przypadku regionów wychodzących z kategorii regionów słabiej rozwiniętych założono minimalne wsparcie na poziomie 60% ich obecnej alokacji. Projekt rozporządzenia ramowego zakłada także zróżnicowanie i obniżenie górnego limitu środków przekazywanych w ramach polityki spójności do poszczególnych państw członkowskich (tzw. capping). Pomimo tego, że FS w największym stopniu przyczynia się do osiągnięcia celów konwergencji dzięki realizacji projektów o charakterze strategicznym w obszarze transportu i ochrony środowiska, udział tego funduszu zostanie ograniczony do maksymalnego poziomu 1/3 całości alokacji danego państwa członkowskiego. Z kolei mechanizm elastyczności ma umożliwić przesuwanie alokacji o wartości do 15% pomiędzy różnymi kategoriami regionów oraz do 5% pomiędzy funduszami i programami.

W założeniu Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji będzie uzupełniał wsparcie realizowane z funduszy polityki spójności i będzie wdrażany w ramach tej polityki. Generalne zasady zarządzania tym funduszem będą zatem określone w rozporządzeniu ramowym. Jego wdrażanie będzie się odbywało zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego mającą zastosowanie także do pozostałych funduszy polityki spójności. Wynika z tego, że na podstawie wspólnych przepisów możliwe będzie dokonywanie wyboru projektów przez instytucje krajowe dotychczas wdrażające programy w ramach polityki spójności na rzecz realizacji działań przyczyniających się do sprawiedliwej transformacji w kierunku gospodarki neutralnej klimatycznie. W ramach EFRR większy nacisk ma być położony na zrównoważony rozwój obszarów miejskich. EFS ma być nadal zasadniczym instrumentem zwiększania spójności społecznej i gospodarczej UE poprzez inwestowanie w kapitał ludzki. Uzupełnieniem

dotychczas funkcjonujących mechanizmów współpracy transgranicznej będzie wprowadzenie instrumentu prawnego służącego eliminowaniu barier na obszarach przygranicznych²²⁸.

1.5. Zasady realizacji polityki spójności Unii Europejskiej

1.5.1. Uwagi wprowadzające

Określony w art. 3 ust. 3 TUE, a także w art. 4 ust. 2 lit. c oraz art. 174 TFUE cel polegający na wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii jest realizowany z poszanowaniem zasad wsparcia unijnego dla EFSI, wyznaczonych w części drugiej rozporządzenia ogólnego. Jak już wcześniej zaznaczono, aktualny katalog reguł obowiązujący w tym zakresie obejmuje następujące zasady: programowania (art. 4 ust. 1), spójności (art. 4 ust. 2), subsydiarności (art. 4 ust. 3), partnerstwa (art. 4 ust. 4), proporcjonalności (art. 4 ust. 5), koordynacji (art. 4 ust. 6), zarządzania dzielonego (art. 4 ust. 7) oraz należytego zarządzania finansami (art. 4 ust. 8). Większość z tych zasad znajduje swoje rozwinięcie i doprecyzowanie w szczegółowych postanowieniach pakietu legislacyjnego dla polityki spójności UE w perspektywie finansowej 2014-2020²²⁹. Nadto należy wskazać, że w świetle przepisu art. 4 ust. 2 rozporządzenia ogólnego KE i państwa członkowskie są zobligowane do zapewnienia spójności wsparcia z funduszy unijnych z właściwą polityką, priorytetami UE oraz innymi instrumentami UE, a także zasadami horyzontalnymi: partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania (art. 5), promowania równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji (art. 7), jak również zrównoważonego rozwoju (art. 8)²³⁰. Niezwykle istotnym źródłem zasad ogólnych prawa unijnego mających zastosowanie w różnych dziedzinach, w tym w polityce spójności, są normy prawa pierwotnego UE oraz orzecznictwo unijnych sądów służące w głównej mierze rozwiązywaniu problemów prawnych nieokreślonych jednoznacznie w przepisach prawa stanowionego oraz rozstrzyganiu konfliktów norm prawa UE i krajowego²³¹. Tytułem przykładu można tu wskazać poniższe zasady: pierwszeństwa i bezpośredniego obowiązywania

²²⁸ Zob. Projekt stanowiska RP z 29 czerwca 2018 r. przygotowany w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395) dotyczący wniosku Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym, s. 3, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/61893/Stnowisko_Rzadu_RP_do_Mech_Elim_Barier_COM_2018_373_przyjete_KSE_29_06_2018.pdf (dostęp: 26 września 2020 r.).

²²⁹ *Ibidem*, s. 46.

²³⁰ Por. A. Filipek, *op. cit.*, s. 93.

²³¹ Por. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasady ogólne prawa jako źródło europejskiego prawa wspólnotowego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4, s. 23 i nast.; A. von Bogdandy, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna*, cz. I., „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 8, s. 4 i nast.

prawa UE, obowiązku proeuropejskiej wykładni prawa krajowego, efektywności, równoważności, solidarności (lojalnej współpracy), pewności prawa, dobrej administracji, odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa UE przez te państwa, uzasadnionych oczekiwań jednostki²³². W tym kontekście należy ponadto zaznaczyć, że polski TK w uzasadnieniu do wyroku z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11, wskazał, że swoboda państw członkowskich w sferze uregulowania systemu zarządzania i kontroli funduszy unijnych doznaje ograniczenia wynikającego z obowiązku poszanowania ogólnych zasad ustrojowych UE. TK zwrócił uwagę, że dotyczy to przede wszystkim zasady pomocniczości i proporcjonalności, obowiązku zapewnienia jednolitego i efektywnego stosowania prawa unijnego, a także zasady autonomii proceduralnej.

Jak podkreśla się w doktrynie, do zasadniczych funkcji zasad ogólnych prawa unijnego należy zaliczyć w szczególności: wypełnianie luk prawnych, wskazówki interpretacyjne przy wykładni prawa wtórnego UE oraz prawa wewnętrznego państw członkowskich wykonujących przepisy prawa unijnego, a także wpływ na kształtowanie się prawa stanowionego²³³. Ostatnia ze wskazanych funkcji przez to, że zasady ogólne są prawnie wiążące zarówno dla organów, instytucji i jednostek organizacyjnych UE, jak również dla organów państw członkowskich w procesie stanowienia prawa i w procesie jego stosowania w ramach prawa unijnego, odgrywają ważną rolę w zakresie procedur związanych z odmową przyznania dofinansowania z funduszy unijnych. Krajowe procedury odwoławcze w systemie realizacji polityki spójności UE nie powinny zatem kolidować nie tylko z przepisami prawa UE, ale również z zasadami prawa wynikającymi z unijnych regulacji. Jak trafnie wskazuje R. Poździk, „w trakcie weryfikacji prawidłowości oceny i wyboru projektów odwołujący się wnioskodawca może podnieść zarzut niezgodności krajowych regulacji lub praktyki administracyjnej z ogólnymi zasadami prawa unijnego. Oczywiście tylko niektóre z szerokiego katalogu ogólnych zasad mogą znaleźć zastosowanie do korygowania nieprawidłowości w ramach krajowych systemów oceny projektów”²³⁴. W związku z tym oraz mając na względzie zakres tematyczny niniejszej pracy, poniżej scharakteryzowane zostaną wyłącznie te zasady wsparcia unijnego dla EFSI, które w największym stopniu znajdują odniesienie do problematyki procedury odwoławczej

²³² Szerzej na temat typologii zasad ogólnych europejskiego prawa administracyjnego zob. Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018, s. 47 i nast. Zob. też. J. Raitio, *The Principle of Legal Certainty in EC Law*, Dordrecht-Boston-London 2003, s. 95.

²³³ Por. A. Wróbel, *Ogólne zasady prawa unijnego [w:] Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010, s. 51-52.

²³⁴ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 84.

w systemie realizacji polityki spójności UE i mogą mieć zastosowanie w toku postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych odnoszących się do weryfikacji zgodności z prawem negatywnej oceny złożonych projektów.

1.5.2. Zasada subsydiarności (pomocniczości)

Zasada subsydiarności (pomocniczości) stanowi jedną z podstawowych zasad ustrojowych Unii determinującą wzajemne relacje i podział zadań pomiędzy organami UE a organami poszczególnych państw członkowskich²³⁵. Przepis art. 5 ust. 3 TUE statuujący tę zasadę przewiduje, że UE w dziedzinach niepodlegających jej wyłącznej właściwości podejmuje działania jedynie wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, a także jeżeli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na szczeblu unijnym. Natomiast art. 4 ust. 3 rozporządzenia ogólnego stanowi, że wsparcie z EFSI jest realizowane w ścisłej współpracy między KE a państwami członkowskimi stosownie do zasady pomocniczości. Na podstawie przytoczonych regulacji można wnosić, że zasada subsydiarności ma zastosowanie wyłącznie do tych dziedzin, w których traktaty przyznają wykonywanie określonych kompetencji zarówno organom UE, jak i państwom członkowskim (kompetencje dzielone). *A contrario*, w przypadku kompetencji wyłącznych UE stosowanie przedmiotowej zasady jest wykluczone. Zatem, jak słusznie konstatuje A. Filipek, „Poza dziedzinami, w których Unia cieszy się wyłącznymi kompetencjami, pierwszeństwo należy do państw członkowskich. Proponowane działania są podejmowane przez Unię tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim nie mogą być skutecznie zrealizowane przez państwa członkowskie. Ocena możliwej skuteczności działań podejmowanych w pojedynkę oraz wspólnie należy zasadniczo do KE, która ma wyłączność inicjatywy legislacyjnej w Unii Europejskiej”²³⁶.

Stosownie do zasady subsydiarności konstytutywnym warunkiem umożliwiającym podjęcie działań na szczeblu UE, a nie przez państwo członkowskie, jest łączne spełnienie dwóch kryteriów: celowości i skuteczności. Za pomocą kryterium celowości stwierdza się, czy cele projektowanego działania nie mogą zostać efektywnie osiągnięte za pomocą działań samych państw członkowskich w obrębie ich systemów konstytucyjnych. Natomiast kryterium skuteczności wiąże się z oceną, czy w wyniku działania UE określone cele mogą zostać

²³⁵ A. Filipek, *op. cit.*, s. 94. Zob. też P. Mathijsen, *Subsydiarność w praktycznym funkcjonowaniu organów wspólnotowych* [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Warszawa 1998, s. 77 i nast.

²³⁶ A. Filipek, *op. cit.*, s. 95.

zrealizowane w pełniejszy sposób niż gdyby były one osiągnęte samodzielnie przez państwa członkowskie²³⁷. Co ciekawe, TSUE uznał, że zasada subsydiarności może być uznana za regułę kolizyjną wyznaczającą granicę w wykonywaniu kompetencji przez organy Unii oraz władze krajowe²³⁸. Jednakże w tym kontekście należy zaznaczyć, że omawiana zasada samodzielnie nie przyznaje żadnych kompetencji, lecz ogranicza wykonywanie dalszych uprawnień, które nie mieszczą się w ramach kompetencji wyłącznych UE. *In generalis*, interwencja UE nie wykracza poza zakres tego, co jest niezbędne do realizacji zakładanych celów²³⁹.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. c TFUE polityka spójności jest jedną z dziedzin, do której mają zastosowanie kompetencje dzielone między UE a państwami członkowskimi, stanowiąc tym samym egemplifikację praktycznej realizacji zasady subsydiarności. W konsekwencji sprawy związane z rozwojem regionalnym należą do właściwości organów konkretnego państwa członkowskiego, a organy UE podejmują działania wyłącznie pomocniczo i na odpowiednią skalę. Ponadto władze państwa członkowskiego angażując się w rozwiązywanie występujących w danym kraju problemów regionalnych z wykorzystaniem funduszy unijnych muszą brać pod uwagę posiadany potencjał w zakresie możliwości organizacyjnego i finansowego zaangażowania administracji publicznej. Skutkiem tego skala subsydiarności w zakresie unijnej polityki spójności różni się znacząco w poszczególnych państwach członkowskich²⁴⁰. Znajduje to swoje przełożenie na kształt procedury odwoławczej w systemie realizacji tej polityki i ściśle wiąże się z zasadą autonomii proceduralnej, która zostanie scharakteryzowana w dalszej części pracy.

1.5.3. Zasada proporcjonalności

Zasada proporcjonalności ma doniosłe znaczenie z punktu widzenia zachowania równowagi pomiędzy interesami UE i państw członkowskich a interesem jednostki, w tym wnioskodawcy lub beneficjenta wsparcia z funduszy unijnych. Polega ona w istocie na obowiązku podejmowania przez organy, instytucje i jednostki organizacyjne UE lub organy

²³⁷ W. Jedlecka, *Zasada subsydiarności (pomocniczości)* [w:] *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, J. Helios, W. Jedlecka, Toruń 2013, s. 244.

²³⁸ Por. wyrok TSUE z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 *Union royale belge des sociétés de football association ASBL przeciwko Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA przeciwko Jean-Marc Bosman i innym oraz Union des associations européennes de football (UEFA) przeciwko Jean-Marc Bosman*, ECLI:EU:C:1995:463.

²³⁹ Zob. W. Jedlecka, *Zasada subsydiarności...*, s. 249-250.

²⁴⁰ A. Filipek, *op. cit.*, s. 95-96.

państw członkowskich środków prawnych współmiernych do założonych celów²⁴¹. Innymi słowy zasada proporcjonalności w odniesieniu do działań organów administracji publicznej nakazuje miarkowanie oraz minimalizację ingerencji w sferę wolności i praw jednostki poprzez obligatoryjność dostosowania przez władzę publiczną podejmowanych środków działania do założonych celów oraz wymóg wyważenia interesu publicznego w relacji do interesów podmiotów prywatnych²⁴². Emanację omawianej zasady stanowi art. 4 ust. 5 rozporządzenia ogólnego, w świetle którego rozwiązania obejmujące wdrażanie i wykorzystanie EFSI, w szczególności zasoby finansowe i administracyjne wymagane do przygotowania i realizacji programów operacyjnych, w odniesieniu do monitorowania, sprawozdawczości, ewaluacji, zarządzania i kontroli, muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności, uwzględniając przy tym poziom przyznanej pomocy, oraz biorąc pod uwagę ogólny cel zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie programami i ich kontrolę. Wynika stąd, że konstytutywnym elementem zasady proporcjonalności jest stan równowagi pomiędzy skutecznością środków prawnych podjętych przez organy administracji publicznej a ograniczeniami wolności i praw jednostek w zakresie niezbędnym do realizacji odpowiednich celów wynikających z koncepcji wdrażania określonej polityki²⁴³.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE należy stwierdzić, że uwzględniając zasadę proporcjonalności odpowiednie organy władzy publicznej konkretnego państwa członkowskiego są zobowiązane do podjęcia środków niezbędnych do sprawnej, rzetelnej i obiektywnej kontroli zgodności z prawem negatywnej oceny projektów. Wynika stąd, że celem organów państw członkowskich odpowiedzialnych za redystrybucję środków unijnych jest przyznanie w sposób zgodny z prawem dofinansowania projektom spełniającym w jak największym stopniu kryteria wyboru projektów w możliwie najkrótszym terminie, gdyż długotrwała procedura w tym zakresie mogłaby skutkować utratą środków ze względu na naruszenie zasady n+2. Z kolei wnioskodawcy ubiegający się o wsparcie z funduszy unijnych są zainteresowani jak najszybszym sfinalizowaniem procesu oceny projektów, łącznie z ewentualną procedurą odwoławczą, jednakże warunki uzyskania wsparcia mogą być dla nich zbyt rygorystyczne. Aby ocenić, czy działania podjęte przez organy władzy publicznej są adekwatne do założonego celu,

²⁴¹ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007, s. 15. Zob. też J. Maliszewska-Nienartowicz, *Sądowe stosowanie wspólnotowej zasady proporcjonalności*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 1, s. 13 i nast.

²⁴² Ł. Folak, *Zasada proporcjonalności w tworzeniu prawa administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 4, s. 62.

²⁴³ Por. M. Zdyb, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 477–478.

konieczne jest ustalenie, czy zastosowany środek nadaje się i jest niezbędny do osiągnięcia określonego celu oraz czy nie nakłada on na jednostkę rygorów, które byłyby niewspółmierne do realizacji tego celu²⁴⁴.

1.5.4. Zasada zarządzania dzielonego

Zasada zarządzania dzielonego, uwzględniona w art. 4 ust. 7 rozporządzenia ogólnego jako zasada dominująca przy udzielaniu wsparcia unijnego ze środków EFSI²⁴⁵, stanowi jednocześnie główną metodę wykonywania budżetu UE²⁴⁶ w rozumieniu rozporządzenia nr 2018/1046²⁴⁷. Ma to doniosłe konsekwencje dla podziału zadań i odpowiedzialności za ich realizację pomiędzy KE i państwa członkowskie oraz zakresu bezpośredniego stosowania przepisów rozporządzenia nr 2018/1046 do wydatków objętych tą metodą ponoszonych w ramach polityki spójności finansowanej z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Jak trafnie podnosi J. Łacny, zasada zarządzania dzielonego „sprowadza się do tego, że zadania wykonawcze Komisji związane z realizacją budżetu Unii w zakresie wydatkowania funduszy finansujących wdrażanie polityki spójności, są przekazywane do wdrożenia państwom członkowskim. W ramach podziału zarządzania zarówno państwa członkowskie jak i Komisja zobowiązane są realizować określone obowiązki, których wykonywanie prowadzi do ochrony interesów finansowych Unii. W tym celu państwa członkowskie zobowiązane są do przyjęcia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych oraz innych środków koniecznych dla ochrony interesów finansowych Unii”²⁴⁸. Na mocy przepisu art. 63 rozporządzenia nr 2018/1046 w przypadku gdy KE wykonuje budżet Unii w trybie zarządzania dzielonego, zadania związane z wykonaniem tego budżetu delegowane są na państwa członkowskie.

²⁴⁴ Por. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 86. Zob. też X. Groussot, *General Principles of Community Law*, Groningen 2006, s. 146.

²⁴⁵ Przepis art. 4 ust. 7 rozporządzenia ogólnego przewiduje trzy odstępstwa od zasady zarządzania dzielonego w odniesieniu do polityki spójności, do których ma zastosowanie bezpośrednio lub pośrednio: 1) kwota wsparcia z FS przeniesiona do instrumentu „Łącząc Europę” na mocy art. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz.Urz. L 348 z 20.12.2013 r., s. 129–171), 2) kwota działań innowacyjnych dotyczących obszarów miejskich z inicjatywy KE na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 1301/2013 ws. EFRR, 3) kwota pomocy technicznej z inicjatywy KE stosownie do art. 58 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia ogólnego.

²⁴⁶ A. Walenia wskazuje, że „w praktyce ok. 80% budżetu UE jest wydawane w ramach zarządzania dzielonego (państwa członkowskie dokonują podziału środków i zarządzają wydatkami”. A. Walenia, *op. cit.*, s. 82.

²⁴⁷ Przepisy rozporządzenia nr 2018/1046 w art. 62 ust. 1 lit. a-c ustanawiają następujące metody wykonywania budżetu: zarządzanie bezpośrednio, zarządzanie pośrednie i zarządzanie dzielone. Szerzej zob. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwa RP w Brukseli, *Komentarz do rozporządzeń unijnych...*, s. 46.

²⁴⁸ J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 113-114.

W odniesieniu do zasady zarządzania dzielonego można wskazać dwa praktyczne aspekty jej stosowania: po pierwsze państwa członkowskie mają obowiązek ustanowienia i zapewnienia skutecznego funkcjonowania krajowych systemów zarządzania i kontroli realizacji programów operacyjnych, w tym procedury odwoławczej w zakresie negatywnej oceny projektów, a po drugie – podejmowania odpowiednich działań w przedmiocie wykrywania nieprawidłowości i odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych z budżetu UE. Zgodnie z pkt 10 preambuły rozporządzenia ogólnego państwa członkowskie oraz desygnowane przez nie podmioty są odpowiedzialne za przygotowanie oraz realizację programów operacyjnych na właściwym szczeblu terytorialnym, stosownie do instytucjonalnych, prawnych i finansowych ram danego państwa członkowskiego. Oznacza to, że władze krajowe są zobligowane do podjęcia odpowiednich działań zapewniających prawidłową strukturę i funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli celem zagwarantowania skutecznego oraz zgodnego z przepisami prawa wykorzystania funduszy unijnych (art. 74 ust. 2 rozporządzenia ogólnego)²⁴⁹. Nadto należy wskazać, że państwa członkowskie w celu wykonania powyższych zobowiązań współpracują z KE, przeprowadzają kontrole²⁵⁰, wprowadzają procedury kontroli wewnętrznej oraz, w uzasadnionych przypadkach, prowadzą postępowania sądowe²⁵¹.

Z kolei obowiązkiem KE w związku z realizacją omawianej zasady jest zapewnienie niezależnego wykonywania zadań powierzonych państwom członkowskim. W związku z tym KE, na podstawie art. 75 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, jest uprawniona do weryfikacji istnienia i skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w ramach programów operacyjnych, a zatem również skuteczności procedury odwoławczej mającej zastosowanie do systemu realizacji polityki spójności. Ponadto, do dyskrecyjnych kompetencji tego organu w szczególności należy: wstrzymanie biegu terminu płatności okresowych, nakładanie korekt finansowych, a także anulowanie zobowiązań budżetowych (art. 83-86 rozporządzenia ogólnego). Wskazane procedury rozliczeń i korekt finansowych mają w założeniu przyczynić się do zapewnienia przez KE wydatkowania środków finansowych z budżetu UE zgodnie z przepisami prawa²⁵². Warto przy tym podkreślić, że na mocy art. 317 TFUE KE wykonuje budżet we współpracy z państwami członkowskimi na własną odpowiedzialność i w granicach przyznaných środków. Oznacza to, co znalazło w konsekwencji potwierdzenie w orzecznictwie

²⁴⁹ A. Filipek, *op. cit.*, s. 280.

²⁵⁰ Szerzej zob. M. Rydzewska-Włodarczyk, *Wybrane zagadnienia kontroli projektów współfinansowanych ze środków europejskich*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, nr 668, s. 295 i nast.

²⁵¹ Zob. H. Jahns, *Zasady i system zarządzania...*, s. 56.

²⁵² J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 114-115.

TSUE, że niezależnie od obowiązywania zasady zarządzania dzielonego, ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu Unii ponosi KE²⁵³.

1.5.5. Zasada solidarności (lojalnej współpracy)

Zasada solidarności – opierająca się na obowiązku państw członkowskich do lojalnej współpracy w ramach UE w celu wykonania zobowiązań traktatowych²⁵⁴ – stanowi jednocześnie determinantę określonych reguł zachowania po ich stronie oraz istotny kontekst interpretacyjny przepisów prawa obowiązujących w tym zakresie²⁵⁵. Zasada ta *expressis verbis* została wyrażona w art. 4 ust. 3 TUE, zgodnie którym UE i państwa członkowskie udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z postanowień traktowych. Z kolei w świetle art. 291 ust. 1 TFUE państwa członkowskie podejmują wszelkie środki wynikające z norm prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie wiążących aktów prawnych UE, w tym rozporządzenia ogólnego. Powyższe uregulowania w jednoznaczny sposób wskazują, że wynikający z omawianej zasady obowiązek zapewnienia skuteczności prawa unijnemu rozciąga się w głównej mierze na zapewnienie ochrony praw podmiotowych wynikających z prawa unijnego (zarówno pierwotnego, jak i wtórne) oraz zapewnienie kontroli sądowej decyzji administracyjnych²⁵⁶. Oznacza to, że państwa członkowskie są pozbawione możliwości powoływania się na przepisy prawa krajowego by na tej podstawie uchylać się od wykonania przepisów prawa unijnego np. w zakresie zapewnienia jednostce prawa do skutecznego środka odwoławczego i dostępu do bezstronnego sądu, co ma pierwszorzędne znaczenie dla prawidłowego ukształtowania procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE²⁵⁷. Każde państwo członkowskie powinno właściwie uregulować odpowiednie procedury krajowe konieczne do zapewnienia pełnej skuteczności prawa unijnego. Wynika stąd, że dochodzenie uprawnień lub roszczeń wynikających bezpośrednio z prawa UE nie powinno być nadmiernie utrudnione poprzez sformalizowane przewlekłe czy nieracjonalne procedury krajowe²⁵⁸. Tak więc powiązane integracyjnym systemem instytucjonalnym państwa członkowskie nie mogą odwoływać się do

²⁵³ Zob. np. wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 2007 r. w sprawie T-308/05 *Republika Włosa przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2007:382, pkt 109.

²⁵⁴ J. Helios, *Zasada solidarności w prawie Unii Europejskiej* [w:] *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, J. Helios, W. Jedlecka, Toruń 2013, s. 268.

²⁵⁵ Zob. C. Mik, *Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawowe problemy teoretyczne* [w:] *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, C. Mik (red.), Toruń 2009, s. 50.

²⁵⁶ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 86-87.

²⁵⁷ Por. M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 215-216.

²⁵⁸ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 88.

konieczności sprawnego wydatkowania środków w ramach funduszy unijnych by w ten sposób usprawiedliwić brak efektywnej kontroli administracyjnej i sądowej procedury oceny i wyboru projektów do dofinansowania²⁵⁹.

Odnosząc się do zagadnień stanowiących przedmiot orzecznictwa TSUE dotyczącego polityki spójności należy zwrócić uwagę, że zasada solidarności (lojalnej współpracy) ma doniosłe implikacje praktyczne²⁶⁰. Przywołując przedmiotową zasadę TSUE wielokrotnie podkreślał, że kluczowe znacznie w tym zakresie mają właściwe relacje między KE a państwami członkowskimi²⁶¹. W szczególności można tutaj wskazać, że imperatyw lojalnej współpracy obliguje organy i instytucje krajowe do przekazywania KE rzetelnych informacji w ramach wzajemnej współpracy²⁶². Instytucje unijne uprawnione do dokonywania kontroli prawidłowości wykorzystania środków w ramach funduszy UE co do zasady przyjmują za własne ustalenia z kontroli przeprowadzonych przez odpowiednie instytucje krajowe, choć nie są nimi związane. Przy znacznej liczbie beneficjentów wsparcia unijnego wyłącznie organy państw członkowskich są w stanie pozyskać od podmiotów indywidualnych i precyzyjnie zweryfikować dane potrzebne do certyfikacji poniesionych wydatków. Poza tym duża ilość realizowanych projektów uniemożliwia KE samodzielne i efektywne przeprowadzenie odpowiednich czynności kontrolnych²⁶³. W odniesieniu do stosowania omawianej zasady należy stwierdzić, że nie jest ona bezpośrednio skuteczna, gdyż samodzielnie nie daje jednostce do dyspozycji żadnych środków ochrony prawnej i nie pozwala na podnoszenie roszczeń wprost na niej opartych. Może ona natomiast stanowić podstawę bardziej szczegółowych obowiązków po stronie państwa członkowskiego, skutkiem czego nie ma formalnych przeszkód do powołania się na nią jako na dodatkowy argument w celu obrony wolności i praw wynikających z prawa UE (np. zarzut naruszenia reguł lojalnej współpracy przez państwo członkowskie), co w konsekwencji może mieć wpływ na zmianę sytuacji jednostki²⁶⁴.

²⁵⁹ Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r. (sygn. akt P 1/11).

²⁶⁰ Szerzej zob. B. Kurcz, *Zasada solidarności a usuwanie skutków bezprawnej pomocy państwa na przykładzie sprawy CELF*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 10, s. 29 i nast.

²⁶¹ Zob. np. wyroki TSUE: z dnia 10 grudnia 1969 r. w sprawach połączonych C-6/69, C-11/69 *Komisja przeciwko Republice Francuskiej*, ECLI:EU:C:1969:68; z dnia 1 października 1998 r. w sprawie C-238/96 *Irlandia przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1998:451 oraz z dnia 24 stycznia 2002 r. w sprawie C-118/99 *Republika Francuska przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2002:39.

²⁶² Wyrok Sądu z dnia 17 października 2002 r. w sprawie T-180/00 *Astipesca SL przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2002:249.

²⁶³ Zob. wyroki Sądu: z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie T-444/07 *Centre de promotion de l'emploi par la micro-entreprise (CPEM) przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2009:227 oraz z dnia 26 września 2002 r. w sprawie T-199/99 *Sgaravatti Mediterranea Srl przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2002:228.

²⁶⁴ Por. J. Helios, *Zasada solidarności...*, s. 267.

1.5.6. Zasada autonomii proceduralnej

Zasada autonomii proceduralnej, pomimo że nie posiada rangi ogólnej zasady prawa unijnego, stanowi konstrukcję prawną, wyprowadzaną z art. 4 ust. 3 TUE, o niezwykle istotnym znaczeniu dla właściwego wypełniania zadań nałożonych prawem unijnym na państwa członkowskie, w tym w zakresie ochrony interesów jednostki²⁶⁵. Jej podstawowe założenia zostały sformułowane w wyrokach TSUE z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawach: *Rewe-Zentralfinanz eG i Rewe-Zentral AG przeciwko Landwirtschaftskammer für das Saarland*, C-33/76²⁶⁶, oraz *Comet BV przeciwko Produktschap voor Siergewassen*, C-45/76²⁶⁷. Istota analizowanej zasady sprowadza się do pozostawienia państwom członkowskim odpowiedniej swobody w zakresie normatywnego kształtowania właściwości instytucji publicznych oraz krajowych procedur sądowych i pozasądowych służących ochronie uprawnień wynikających z prawa unijnego²⁶⁸. Innymi słowy relacja pomiędzy materialnym prawem UE a proceduralnym prawem krajowym polega na tym, że przepisy prawa unijnego wywołują skutek bezpośredni, tj. przyznają jednostce określone uprawnienia materialnoprawne, które mogą być dochodzone przed instytucjami publicznymi państw członkowskich w trybie i na zasadach ustalonych w krajowym porządku prawnym (aspekt proceduralny)²⁶⁹. Oznacza to, że w trakcie procesu wdrażania polityk UE państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem swobody co do wyboru procedur prawnych mających zastosowanie dla celów zapewnienia przestrzegania prawa UE w krajowych systemach prawnych, a także swobodą organizacyjną dla określenia systemu instytucjonalnego mającego zastosowanie dla tych celów. Należy przy tym mieć na uwadze, że autonomia państw członkowskich w tym zakresie ma charakter względny, ponieważ jest ona ograniczana przez wskazane w przepisach prawa unijnego oraz orzecznictwie TSUE²⁷⁰

²⁶⁵ Por. Z. Kmiecik, *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich UE i jej konsekwencje dla procesu orzekania przez sądy administracyjne i organy administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 2, s. 13. Zob. też. M. Domańska, *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich i jej ograniczenia wynikające z zasady efektywności* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, A. Wróbel (red.), t. II – *Zasady – orzecznictwo – piśmiennictwo*, M. Szwarc-Kuczer, K. Kowalik-Bańczyk (red.), Warszawa 2007, s. 326 i nast.

²⁶⁶ ECLI:EU:C:1976:188.

²⁶⁷ ECLI:EU:C:1976:191.

²⁶⁸ Z. Kmiecik, *Zasada autonomii proceduralnej...*, s. 11-12. Por. J. Helios, *Zasady proceduralne w prawie Unii Europejskiej* [w:] *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, J. Helios, W. Jedlecka, Toruń 2013, s. 109-110.

²⁶⁹ Zob. A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 1, s. 36.

²⁷⁰ Np. wyroki TSUE: z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 *Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern*, ECLI:EU:C:2007:163; z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie C-326/96 *B.S. Levez przeciwko T.H. Jennings (Harlow Pools) Ltd.*, ECLI:EU:C:1998:577 oraz z dnia 19 września 2006 r. w sprawach połączonych C-392/04 i C-422/04 *i-21 Germany GmbH (C-392/04) i Arcor AG & Co. KG (C-422/04) przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2006:586.

wymogi wykluczające całkowitą dowolność regulacji państw członkowskich²⁷¹. Jak celnie konstatuje Z. Kmiecik, „obowiązkiem każdego państwa członkowskiego jest nie tylko formalne wdrożenie prawa wspólnotowego i zapewnienie warunków jego skutecznego stosowania (urzeczywistnienia) poprzez stosowne zabiegi legislacyjne, ale i wzięcie odpowiedzialności za takie stosowanie wewnętrznego prawa proceduralnego, by gwarantowało ono zainteresowanym (podmiotom uprawnionym) pełną ochronę”²⁷².

Przechodząc do rozważań w przedmiocie realizacji unijnej polityki spójności należy podkreślić, że rozporządzenie ogólne obliguje państwa członkowskie do przyjęcia odpowiednich środków zapewniających skuteczne funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych ustanowionych na potrzeby redystrybucji funduszy unijnych (art. 74 ust. 1 i 2 rozporządzenia ogólnego). Równocześnie inne przepisy tego rozporządzenia²⁷³ statuują w tym zakresie zasadę autonomii proceduralnej, oznaczającą – jak zostało wskazane powyżej – że wydatkowanie środków finansowych w ramach funduszy unijnych ma się odbywać w zgodzie z systemem instytucjonalnym i prawnym właściwym dla każdego państwa członkowskiego, z wyjątkiem przypadków, gdy prawo UE narzuca określone rozwiązania prawne i proceduralne²⁷⁴. W tym kontekście N. Półtorak zwraca uwagę, że „konieczność wykorzystania krajowych procedur dla wykonania prawa unijnego wynika z niekompletności systemu prawa UE polegającej na tym, że prawo unijne nie zawiera systemowej regulacji środków służących dochodzeniu roszczeń. Unijny system ochrony prawnej jest uzupełniany regulacjami prawnymi państw członkowskich zgodnie z zasadą zdecentralizowanej administracji (bezpośrednio – przez organy unijne i pośrednio – przez państwa członkowskie – wykonania prawa UE)”²⁷⁵.

W ramach przyznanego „luzu proceduralnego” państwa członkowskie posiadają stosowne kompetencje nie tylko do autonomicznego uregulowania właściwości instytucji czy procedur służących rozpoznaniu spraw związanych z ubieganiem się o dofinansowanie z funduszy unijnych (włącznie z przyjęciem odpowiednio ukształtowanych regulacji w zakresie procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE), lecz również i późniejszej realizacji projektów. Akty prawne UE określają tylko niektóre wymogi odnoszące się do wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE (np. ramy kwalifikowalności wydatków zawarte w przepisach rozporządzenia ogólnego), pozostawiając państwom członkowskim

²⁷¹ J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 112.

²⁷² Z. Kmiecik, *Zasada autonomii proceduralnej...*, s. 12.

²⁷³ Zob. w szczególności: art. 4 ust. 4, art. 14 ust. 2, art. 19 ust. 1, art. 26 ust. 2, art. 47 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.

²⁷⁴ Zob. Ł. Wosik, *Charakter prawny aktu...*, s. 54.

²⁷⁵ N. Półtorak, *Efektywność prawa Unii Europejskiej...*, s. 39.

sprecyzowanie pozostałych reguł na szczeblu krajowym. Na tej podstawie można wnosić, że prawo UE pozostawia państwom członkowskim relatywnie szeroki margines swobody w określeniu właściwych instrumentów prawnych realizacji celów określonych dla krajowych systemów wdrażania programów operacyjnych²⁷⁶. Należy przy tym mieć na względzie, że regulacje krajowe ustanowione w celu zapewnienia ochrony uprawnień wynikających dla jednostki z bezpośrednio skutecznego prawa UE nie mogą być mniej korzystne od rozwiązań dotyczących spraw normowanych wyłącznie przez przepisy krajowe, a także nie powinny one czynić poważnie utrudnionym lub niemożliwym korzystanie z praw przyznanych przez prawo unijne²⁷⁷.

1.5.7. Zasada dobrej administracji

Zasada dobrej administracji stanowi zasadę ogólną wywodzącą się z koncepcji państwa prawnego, wspólną dla tradycji konstytucyjnych państw członkowskich UE. Wskazać należy, że omawiana zasada nie ma charakteru szczególnej reguły proceduralnej, lecz zbioru konkretnych praw jednostek i korespondujących z nimi obowiązków po stronie właściwych organów administracji. Wynika stąd, że zasada ta nie stanowi samoistnej podstawy uprawnień jednostek, jednakże wywołuje skutki prawne poprzez składające się na nią komponenty, które *de facto* stanowią zasady ogólne prawa UE²⁷⁸. Co przy tym istotne, zasada dobrej administracji nie została *explicite* wyrażona w traktatach. Została ona transponowana na grunt prawa pozytywnego wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, który przesądził o tym, że Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w KPP, mającej taką samą moc prawną jak traktaty (art. 6 ust. 1 TUE)²⁷⁹. Tym samym KPP przeniosła zasadę dobrej administracji ze zbioru pojęć pozaprawnych do zbioru praw podstawowych przysługujących obywatelom UE²⁸⁰. Na mocy przepisu art. 41 KPP zasada ta obejmuje w szczególności: prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, prawo do bycia wysłuchanym, prawo dostępu do akt sprawy oraz obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji²⁸¹.

²⁷⁶ R. Poździk, *Zasady wdrażania funduszy...*, s. 5-6.

²⁷⁷ Z. Kmiecik, *Zasada autonomii proceduralnej...*, s. 11. Zob. też K. Łuczak, *Naruszenie unijnej zasady skuteczności...*, s. 72.

²⁷⁸ K. Milecka, *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 2, s. 33.

²⁷⁹ E. Bonusiak, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2010, nr 9, s. 15.

²⁸⁰ Zob. I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji [w:] Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, R. Hauser, L. Nowacki (red.), Warszawa 2005, s. 113.

²⁸¹ Por. A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 36 i nast.

Przepisy prawa UE formułują treść powyższych gwarancji proceduralnych w bardzo ogólny sposób, jednakże istotną rolę pełni orzecznictwo TSUE, które określa elementy składowe zasady dobrej administracji oraz dostarcza wskazówek co do wynikających z niej praw i obowiązków²⁸². Rozwinięcia omawianej zasady możemy także doszukać się w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej uchwalonym przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r.²⁸³.

Zasada będąca przedmiotem analizy dotyczy wszystkich organów władzy publicznej. Zasadniczym wymogiem warunkującym przestrzeganie zasady dobrej administracji jest zagwarantowanie, by kompetencje organów administracji publicznej wynikały wprost z przepisów powszechnie obowiązującego prawa²⁸⁴. Nadto należy wskazać, że niezwykle istotną gwarancją wynikającą z tej zasady stanowi obowiązek po stronie organów administracji publicznej w zakresie działania w sposób sprawiedliwy. Oznacza to nie tylko prowadzenie postępowania administracyjnego prowadzącego do podjęcia określonych rozstrzygnięć (tzw. sprawiedliwość formalna), lecz także fakt, że rozstrzygnięcie to powinno odpowiadać wymogom i zasadom sprawiedliwości (tzw. sprawiedliwość materialna)²⁸⁵. Z tą kwestią ściśle związany jest obowiązek działania organu w sposób bezstronny, czyli obiektywnym i niezależnym zbadaniu wszystkich istotnych aspektów sprawy oraz wydaniu rozstrzygnięcia w oparciu o wszystkie relewantne okoliczności mogące mieć znaczenie w sprawie²⁸⁶. Ma to szczególnie istotne znaczenie w sytuacji, gdy władcze działania indywidualne podejmowane przez wskazane organy są wykonywane w ramach ich uprawnień dyskrejonalnych. Oprócz tego do podstawowych desygnatów zasady dobrej administracji zalicza się określone reguły prakseologiczne, w tym: racjonalność, sprawność i skuteczność²⁸⁷.

²⁸² Zob. K. Milecka, *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych (cz. II)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 32.

²⁸³ Zob. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007, s. 7 i nast., <https://www.rpo.gov.pl/pliki/1192700305.pdf> (dostęp: 29 września 2020 r.). Zob. też E. Bonusiak, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji jako wyznacznik sprawności działania administracji publicznej w Polsce* [w:] *Współczesne uwarunkowania europeizacji i informatyzacji administracji*, E. Jasiuk, G.P. Maj (red.), Radom 2012, s. 117 i nast.

²⁸⁴ R. Poźdźik, *Ocena i wybór projektów...*, s. 93.

²⁸⁵ Zob. A. Dauter-Kozłowska, *Prawo do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej i w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji* [w:] *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, K. Gałka, C. Mik (red.), Toruń 2009, s. 344.

²⁸⁶ K. Kowalik-Bańczyk, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 1112.

²⁸⁷ Zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Pojęcie i kryteria sprawności działania administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji* [w:] *Prawo do dobrej administracji: materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe, 23-25 września 2002 r.*, Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2003, s. 229 i nast.

Mimo że omawiana zasada jest pojęciem otwartym i nie do końca zdefiniowanym, TSUE w swojej praktyce orzeczniczej dotyczącej polityki spójności często się na nią powołuje, dokonując ustalenia jej istoty, niekiedy także doprecyzowując i rozwijając jej treść²⁸⁸. Zasada dobrej administracji obliguje zarówno instytucje unijne jak i krajowe do podejmowania decyzji o odmowie dofinansowania złożonych projektów przy pełnej znajomości okoliczności rozpatrywanej sprawy²⁸⁹. Wynika stąd, że podjęte w tym zakresie rozstrzygnięcia, inicjującego przecież przeprowadzenie odpowiedniej procedury odwoławczej, muszą uwzględniać prawo do wysłuchania i obrony, stanowiące część składową analizowanej zasady. Ponadto postępowania administracyjne, które mogą prowadzić do wydania na poziomie krajowym środków negatywnie wpływających na sytuację jednostek, powinny zostać zakończone w rozsądnym terminie. Ustalenia, czy konkretna procedura administracyjna została zakończona w rozsądnym terminie dokonuje się biorąc pod uwagę okoliczności indywidualnej sprawy. W szczególności należy uwzględnić ewentualną złożoność i wieloetapowość tej procedury oraz znaczenie, jakie dana sprawa ma dla zainteresowanych stron²⁹⁰.

W dalszej kolejności stwierdzić należy, że w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych został wyrażony pogląd, iż przestrzeganie zasady dobrej administracji sprowadza się do tego, aby przyznanie dofinansowania z budżetu UE odbywało się w zgodzie z celami ustalonymi dla danego programu operacyjnego oraz zasadami i procedurami przyjętymi na potrzeby realizacji tego programu²⁹¹. Dofinansowanie z funduszy unijnych ma charakter celowy i wnioskodawcy ubiegający się o wsparcie powinni składać projekty dające gwarancje osiągnięcia założonych celów. W konsekwencji negatywna ocena projektu ze względu na niespełnienie celów programu operacyjnego nie może stanowić uzasadnionego zarzutu naruszenia omawianej zasady²⁹². Ponadto w przedmiocie procedury odwoławczej stanowiącej element systemu realizacji polityki spójności UE w Polsce należy wskazać, że zasadniczymi uprawnieniami wnioskodawców objętymi zakresem zasady dobrej administracji powinny być w szczególności: prawo do wniesienia środka odwoławczego, prawo do uzupełnienia niewielkich braków formalnych, prawo do bezstronnego i rzetelnego rozpatrzenia

²⁸⁸ Zob. np. wyroki Sądu: z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie T-549/08 *Wielkie Księstwo Luksemburga przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2010:244; z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie T-347/03 *Eugénio Branco, Lda przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2005:265 oraz z dnia 29 września 1999 r. w sprawie T-126/97 *Sonasa – Sociedade Nacional de Segurança Lda przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:1999:239.

²⁸⁹ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 95.

²⁹⁰ Zob. Z. Kmiecniak, *Geneza, źródła i charakter prawa do dobrej administracji*, [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego. Tom 3*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014, s. 340-341.

²⁹¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie V SA/Wa 2331/10, LEX nr 794402, oraz wyrok NSA z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie II GSK 115/11, LEX nr 1071040.

²⁹² R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 95-96.

wniesionego środka odwoławczego, prawo do rozpatrzenia środka odwoławczego w rozsądnym terminie przez odpowiedni organ, prawo do otrzymania decyzji o rozstrzygnięciu środka odwoławczego wraz z uzasadnieniem oraz prawo do otrzymania pouczenia o możliwości wniesienia skargi do właściwego sądu administracyjnego²⁹³. Problematyka ta zostanie szczegółowo przedstawiona w dalszej części pracy.

1.5.8. Pozostałe zasady

Zasada programowania polega na formułowaniu wieloletnich zintegrowanych programów rozwoju regionalnego, które zawierają priorytety wyznaczone w danym okresie programowania wraz z informacjami o procesach zarządzania, podejmowania decyzji i finansowania²⁹⁴. Ich integralną część stanowią harmonogramy realizacji określonych w nich działań i wyodrębniona alokacja środków finansowych²⁹⁵. Determinuje to obowiązek po stronie KE i państw członkowskich podejmowania rozstrzygnięć w zakresie określonych polityk unijnych, w tym polityki spójności, na podstawie postanowień przedmiotowych programów i innych dokumentów planistycznych oraz rezygnację z finansowania przez KE pojedynczych projektów na rzecz wspierania kompleksowych programów operacyjnych²⁹⁶. Odzwierciedleniem zasady programowania jest przepis art. 4 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, zgodnie z którym EFSI zapewniają wsparcie realizacji Strategii Europa 2020 oraz wdrażania zadań dotyczących poszczególnych funduszy unijnych w poszanowaniu ich celów traktatowych, w tym spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej określonej w art. 174 TFUE, za pomocą programów wieloletnich, które uzupełniają interwencje krajowe, regionalne i lokalne.

Ściśle skorelowana z zasadą programowania jest zasada koordynacji wyrażona w art. 4 ust. 6 rozporządzenia ogólnego, w świetle której KE i państwa członkowskie – stosownie do swoich zakresów odpowiedzialności – zapewniają koordynację pomiędzy EFSI oraz pomiędzy tymi funduszami a właściwymi politykami, strategiami i instrumentami UE, włączając w to polityki i instrumenty realizowane w ramach działań zewnętrznych UE. Oznacza to imperatyw koncentracji podejmowanych działań i wydatkowania środków finansowych w zakresie polityki spójności na priorytetach mających zasadnicze znaczenie dla spójności społeczno-

²⁹³ W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej* (niepublikowana rozprawa doktorska), Białystok 2015, s. 276.

²⁹⁴ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 106.

²⁹⁵ Por. T. Dorożyński, *Rola zasad wspólnotowej polityki spójności w skutecznym wykorzystaniu funduszy unijnych*, „Acta Universitatis Lodzianae. Folia Oeconomica” 2007, nr 209, s. 260.

²⁹⁶ Por. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 166.

gospodarczej i terytorialnej UE przy jednoczesnym ich korelowaniu z pozostałymi źródłami wsparcia, takimi jak Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Morski i Rybacki czy też interwencje Europejskiego Banku Inwestycyjnego²⁹⁷.

Zasada partnerstwa, szczegółowo uregulowana w art. 5 rozporządzenia ogólnego, opiera się na założeniu, że w odniesieniu zarówno do umowy partnerstwa, jak i wszystkich programów operacyjnych, dane państwo członkowskie zawiązuje, stosownie do obowiązujących w tym zakresie ram instytucjonalnych i prawnych, partnerstwo z właściwymi instytucjami regionalnymi i lokalnymi, obejmujące w szczególności instytucje publiczne, partnerów gospodarczych i społecznych oraz podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie. W założeniu przedstawione rozwiązanie normatywne implikuje większą spójność i bardziej zintegrowane podejście do wdrażania funduszy unijnych. Zasada ta obliguje zatem władze krajowe do utworzenia mechanizmów partycypacji partnerów w całym cyklu realizacji programów operacyjnych, tj. począwszy od ich przygotowywania, poprzez wdrażanie i monitorowanie, a skończywszy na ewaluacji. Należy przy tym mieć na względzie, że art. 4 ust. 4 rozporządzenia ogólnego formułuje jednoznaczne zastrzeżenie, decyzja co do tego, na jakim szczeblu terytorialnym przygotowywane i realizowane są programy operacyjne, należy do dyskrecjonalnej kompetencji państwa członkowskiego. Co więcej, również w gestii odpowiednich władz krajowych leży ustalenie obowiązujących ram instytucjonalnych, prawnych i budżetowych w odniesieniu do zakresu poszczególnych funduszy oraz określenie katalogu podmiotów przygotowujących i wdrażających programy operacyjne. Wnioskując zatem *a contrario*, w zakresie powyższych rozstrzygnięć przepis ten nie przewiduje żadnej roli KE²⁹⁸.

Oprócz tego, że przepis art. 4 ust. 3 TUE zobowiązuje Unię i państwa członkowskie do lojalnej współpracy, o czym wspomniano powyżej, obliguje on także te państwa do podjęcia wszelkich środków właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z prawa unijnego, czyli do zapewnienia efektywności norm prawa UE na ich terytorium²⁹⁹. Zatem, na co wskazuje treść art. 19 ust. 1 TUE, zasada efektywności wymaga od państw członkowskich

²⁹⁷ J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 120. Zob. też R. Grzeszczak, *Proces europeizacji administracji krajowej na przykładzie modelu koordynacji spraw europejskich w Polsce*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, s. 278-279.

²⁹⁸ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwa RP w Brukseli, *Komentarz do rozporządzeń unijnych...*, s. 46, 49-50. Por. E. Bonusiak, *Zasada partnerstwa jako element polityki rozwoju regionalnego* [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, M. Stec, K. Bandarzewski (red.), Warszawa 2014, s. 67 i nast.

²⁹⁹ A. Marcisz-Dynia, *Efektywność prawa Unii Europejskiej w praktyce – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2018, nr 23, s. 187-188.

ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Oznacza to, że działanie przepisów prawa krajowego nie może powodować, aby realizacja uprawnień wynikających z unijnego porządku prawnego stała się praktycznie niemożliwa bądź nadmiernie utrudniona³⁰⁰. Zasada ta znajduje swoje odzwierciedlenie również w orzecznictwie TSUE, który niejednokrotnie podkreślał, że skuteczna ochrona prawna jednostki jest prawem podstawowym chronionym zarówno przez EKPC, jak i KPP, oraz stanowi integralną część tradycji konstytucyjnej wspólnej dla państw członkowskich³⁰¹. Zasada efektywności ściśle związana z zasadą równoważności, w myśl której krajowe normy procesowe mające na celu umożliwienie realizacji unijnych uprawnień jednostki nie mogą być mniej korzystne niż krajowe normy procesowe dotyczące realizacji analogicznego uprawnienia o charakterze krajowym³⁰².

Niezwykle istotny element skutecznej ochrony prawnej stanowi zasada odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa UE przez te państwa. Katalog przesłanek odpowiedzialności państw członkowskich w tym zakresie został określony w orzecznictwie TSUE w następujący sposób: doszło do naruszenia przez państwo członkowskie przepisu prawa UE przyznającego uprawnienie jednostce, zaistniałe naruszenie jest wystarczająco poważne, wystąpiła szkoda, istnieje bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy tym naruszeniem a szkodą wyrządzoną jednostce³⁰³. Państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą bez względu na to, czy winę za naruszenie prawa unijnego będące przyczyną zaistnienia szkody należy przypisać organom władzy ustawodawczej, wykonawczej czy sądowniczej³⁰⁴. Co przy tym istotne, w swoim

³⁰⁰ K. Łuczak, *Zasada skuteczności jako podstawa obowiązku uwzględnienia przez NSA z urzędu prawa UE*, „Zeszyty Prawnicze” 2017, nr 3, s. 136. Zob. też N. Półtorak, *Efektywność prawa Unii Europejskiej a polska procedura administracyjna i sądownoadministracyjna*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 3, s. 38.

³⁰¹ Zob. np. wyroki TSUE: z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie C-565/11 *Mariana Irimie przeciwko Administrația Finanțelor Publice Sibiu i Administrația Fondului pentru Mediu*, ECLI:EU:C:2013:250 oraz z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie C-470/12 *Pohotovost' s.r.o. przeciwko Miroslavowi Vašucie*, ECLI:EU:C:2014:101.

³⁰² K. Łuczak, *op. cit.*, s. 136-137. Zob. też wyroki TSUE: z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie C-118/08 *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL przeciwko Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2010:39, z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawach połączonych C-222/05 do C-225/05 *J. van der Weerd i inni, H. de Rooy sr. oraz H. de Rooy jr., Maatschap H. en J. van 't Oever i inni oraz B. J. van Middendorp przeciwko Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, ECLI:EU:C:2007:318 oraz z dnia 6 października 2009 r. w sprawie C-40/08 *Asturcom Telecomunicaciones SL przeciwko Cristina Rodríguez Nogueira*, ECLI:EU:C:2009:615.

³⁰³ Zob. wyroki TSUE: z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 oraz C-9/90 *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1991:428 oraz z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 oraz C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA przeciwko Bundesrepublik Deutschland i The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i innym*, ECLI:EU:C:1996:79. Zob. też N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za naruszenie prawa UE po 20 latach od orzeczenia w sprawie Francovich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 1, s. 76 i nast.

³⁰⁴ Zob. np. E. Bagińska, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia sądu*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2011, nr 3, s. 13 i nast.; P. Dzieńis, *Bezprawność legislacyjna w postaci niewłaściwej implementacji dyrektywy unijnej 90/314/EWG w polskiej judykaturze*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 7, s. 4 i nast.; Ł. Stępkowski, *Naruszenie prawa UE przez sąd krajowy*

orzecznictwie TSUE doprecyzował pojęcie poważnego naruszenia jako „oczywiste i poważne wykroczenie przez państwo członkowskie lub przez instytucję Wspólnoty poza granice przysługującego im swobodnego uznania”³⁰⁵. Aprobując powyższy pogląd TSUE należy stwierdzić, że jako poważne naruszenie należy zakwalifikować sytuację, w której uchybienie przepisom prawa unijnego miało miejsce pomimo wydania wyroku, orzeczenia prejudycjalnego bądź istnienia utrwalonego orzecznictwa TSUE w określonej dziedzinie, które przesądzały o bezprawnym charakterze działań lub zaniechań państwa członkowskiego. Z punktu widzenia praw wnioskodawców i możliwości uruchomienia przez nich procedury odwoławczej w ramach systemu realizacji unijnej polityki spójności istotne jest, że ewentualne wzruszenie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji jest uwarunkowane ukształtowaniem prejudykatu w analogiczny sposób w zakresie zarzutów odnoszących się do naruszenia zarówno prawa krajowego, jak i prawa UE³⁰⁶. Mając na uwadze scharakteryzowaną powyżej zasadę autonomii proceduralnej, dochodzenie roszczeń opartych na prawie UE odbywa się zgodnie z odpowiednią procedurą krajową przed sądem danego państwa członkowskiego³⁰⁷.

1.6. Ramy instytucjonalnoprawne polityki spójności Unii Europejskiej

Proces programowania i implementacji polityki spójności UE stanowi ciąg zadań o charakterze normatywnym i faktycznym, których wdrażanie w różnym stopniu obciąża zarówno instytucje unijne, jak i krajowe. W myśl zasady kompetencji powierzonych instytucje

w odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2015, nr 13, s. 136 i nast.

³⁰⁵ Wyrok TSUE z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 oraz C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA przeciwko Bundesrepublik Deutschland i The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i innym*, ECLI:EU:C:1996:79, pkt 55.

³⁰⁶ Por. P. Staszczuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za naruszenie prawa unijnego a obowiązek uzyskania prejudykatu – konsekwencje dowodowe* [w:] *Dowodzenie w postępowaniach sądowych w perspektywie porównawczej*, D. Gil (red.), Lublin 2016, s. 151 i nast.

³⁰⁷ Polski Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z 19 maja 2009 r., sygn. akt III CZP 139/08, skonstatował, że podstawę prawną odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za naruszenie prawa unijnego przy wykonywaniu władzy publicznej stanowi art. 417 k.c. Natomiast w wyroku z 19 czerwca 2013 r., sygn. akt I CSK 392/12, Sąd Najwyższy stwierdził, że prawo UE nie warunkuje odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego uprzednim stwierdzeniem naruszenia tego prawa na podstawie prejudykatu w postaci wyroku TSUE. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd *expressis verbis* wskazał, że „rozstrzygnięcie, czy doszło do naruszenia prawa unijnego – obojętnie w jakiej postaci (działania legislacyjnego, wydania decyzji lub orzeczenia albo zaniechania legislacyjnego, niewydania decyzji lub orzeczenia) – należy do sądu państwa członkowskiego, do którego wniesiono pozew o odszkodowanie”. Na ten temat zob. też A. Kluczevska, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na polską regulację prawną w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa unijnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2013, nr 13, s. 97-101; N. Półtorak, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej – czy polskie prawo i orzecznictwo respektują wymogi prawa unijnego?*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2011, nr 3, s. 75-78.

UE w procesie programowania i implementacji polityki spójności realizują uprawnienia przyznane im na mocy aktów prawa pierwotnego, stosownie do procedur oraz zgodnie z określonymi w nich warunkami i celami³⁰⁸. Katalog unijnych instytucji został sformułowany w art. 13 ust. 1 TUE i obejmuje on: Radę Europejską, Parlament Europejski, Radę, Komisję Europejską, Trybunał Sprawiedliwości UE, Trybunał Obrachunkowy oraz Europejski Bank Centralny. Należy przy tym mieć na względzie, że Parlament Europejski, Rada i Komisja są wspomagane przez Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny, pełniące w tym zakresie funkcje doradcze (art. 13 ust. 4 TUE).

Rada Europejska jako instytucja, która na mocy art. 15 ust. 1 TUE nadaje UE impulsy konieczne do jej rozwoju oraz określa w tej materii ogólne kierunki i priorytety polityczne, podejmuje strategiczne decyzje dotyczące kluczowych kwestii związanych z założeniami i systemem realizacji polityki spójności mającymi zastosowanie w konkretnych okresach programowania. Ponadto prerogatywą Rady Europejskiej jest przyjmowanie wieloletnich ram finansowych, co bezpośrednio przekłada się na określenie poziomu finansowania polityki spójności³⁰⁹.

Z kolei Parlament Europejski partycypuje w kreowaniu i wdrażaniu polityki spójności pełniąc powierzone mu funkcje prawodawcze i kontrolne nad działalnością KE (art. 14 ust. 1 TUE). Funkcje prawodawcze (dzielone z Radą) są wykonywane przez tą instytucję poprzez uczestnictwo w procesie legislacyjnym, w ramach którego przyjmowane są akty prawne definiujące w szczególności zakres i skalę realizacji polityki spójności oraz w ramach procedury budżetowej, zatwierdzając kwoty środków finansowych przeznaczonych m.in. na implementację tej polityki (art. 314 TFUE). Parlament Europejski dysponuje również tzw. pośrednim prawem inicjatywy legislacyjnej przewidzianym w art. 225 TFUE, polegającym na możliwości żądania od KE przedłożenia propozycji prawodawczych w kwestiach, co do których uważa on, że akt UE jest niezbędny w celu wykonania traktatów³¹⁰. Niemniej jednak zasadniczy instrument kontroli nad działalnością KE sprawowany przez Parlament Europejski stanowi kontrola wykonania budżetu UE (art. 319 TFUE)³¹¹.

Jeśli chodzi o kompetencje Rady, to należy podkreślić, że wykonując powierzone jej na podstawie art. 16 TUE funkcje prawodawcze określa ona wspólnie z Parlamentem Europejskim w drodze rozporządzeń przyjmowanych zgodnie ze zwykłą procedurą legislacyjną i po

³⁰⁸ J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 109.

³⁰⁹ *Ibidem*, s. 109.

³¹⁰ M.M. Kenig-Witkowska, *System instytucjonalny Unii Europejskiej* [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, M.M. Kenig-Witkowska (red.), Warszawa 2017, s. 107.

³¹¹ M. Sapała, *Instytucje Unii Europejskiej* [w:] *Unia Europejska 2014+*, E. Małuszyńska, G. Mazur (red.), Warszawa 2015, s. 74-75.

konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów zadania, cele priorytetowe oraz organizację funduszy strukturalnych. Dodatkowo Rada, przy zachowaniu tej samej procedury, określa ogólne zasady mające zastosowanie do tych funduszy, jak również przepisy niezbędne do zapewnienia ich skuteczności oraz koordynacji ich wdrażania (art. 177 TFUE)³¹².

Biorąc pod uwagę zakres kompetencji wszystkich podmiotów funkcjonujących w systemie ram instytucjonalnych Unii, KE ma największy wpływ na kształt i realizację polityki spójności. Według przepisu art. 17 ust. 1 TUE kompetencje KE obejmują w szczególności: zapewnienie przestrzegania prawa unijnego przez państwa członkowskie oraz – w określonych przypadkach – jednostki i instytucje UE, wykonanie unijnego budżetu i zarządzanie programami, prowadzenie bieżącej działalności w zakresie polityki spójności poprzez pełnienie funkcji koordynacyjnych, wykonawczych i zarządzających, podejmowanie inicjatywy w zakresie rocznego i wieloletniego programowania w celu osiągnięcia porozumień międzyinstytucjonalnych³¹³. W wykonaniu funkcji prawodawczych KE korzysta z wyłączności bezpośredniej inicjatywy legislacyjnej oraz wydaje – na podstawie upoważnienia traktatowego lub upoważnienia udzielonego w akcie ustawodawczym – akty prawne o charakterze normatywnym (art. 290 TFUE)³¹⁴. Nadto należy wskazać, że na mocy przepisów regulujących wdrażanie polityki spójności KE przygotowuje sprawozdania w sprawie postępów w urzeczywistnianiu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii (art. 175 akapit 2 TFUE), opracowuje dokumenty programowe (np. Wspólne Ramy Strategiczne³¹⁵), zatwierdza umowy partnerstwa i programy operacyjne opracowane przez państwa członkowskie oraz współorganizuje systemy zarządzania i kontroli³¹⁶. Co jeszcze istotne, w obszarze polityki spójności KE realizuje funkcje wykonawcze i kontrolne poprzez m.in. bieżące monitorowanie postępów we wdrażaniu programów operacyjnych, prowadzenie postępowań kontrolnych w państwach członkowskich oraz dokonywanie analizy danych dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości. W sytuacji stwierdzenia niewywiązywania się przez państwa członkowskie z nałożonego na nie obowiązku zapewnienia poszanowania przepisów prawa unijnego KE może wnieść do TSUE stosowne skargi i dochodzić usunięcia naruszeń tego prawa (art. 258-260 TFUE), a na podstawie regulacji sektorowych normujących wdrażanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, może wstrzymać bieg terminu płatności okresowych,

³¹² J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 109-110.

³¹³ Zob. M.M. Kenig-Witkowska, *System instytucjonalny...*, s. 125-126.

³¹⁴ Zob. J. Barcz, *Akty delegowane...*, s. 8-9.

³¹⁵ Szerzej na temat Wspólnych Ram Strategicznych zob. J.F. Czub, *Fundusze Unii Europejskiej w ramach nowej perspektywy europejskiej polityki spójności 2014–2020*, „Przegląd Europejski” 2013, nr 4, s. 47-51.

³¹⁶ M. Świstak, *Polityka regionalna Unii Europejskiej jako polityka publiczna*, Kraków 2018, s. 178.

zawiesić ich dokonanie lub nałożyć korekty finansowe (art. 83-85 rozporządzenia ogólnego)³¹⁷. KE realizuje nałożone na nią zadania za pośrednictwem dyrekcji generalnych (w szczególności Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej) i innych właściwych służb, w tym Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)³¹⁸.

W instytucjonalnym systemie UE Trybunał Obrachunkowy pełni funkcję organu kontroli finansowej odpowiedzialnej za kontrolę rachunków wszystkich dochodów i wydatków Unii (art. 287 TFUE). Zasadniczym obowiązkiem tej instytucji jest przedkładanie poświadczenia wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw. Pozostałe organy i instytucje Unii wywierają mniejszy wpływ na kształtowanie i wdrażanie polityki spójności, w szczególności Europejski Bank Inwestycyjny udostępnia środki finansowe na potrzeby realizacji projektów, natomiast Komitet Regionów i Komitet Społeczno-Ekonomiczny pełnią w tej dziedzinie wyłącznie funkcje konsultacyjne³¹⁹. Problematyka kompetencji TSUE oraz jego miejsce w systemie instytucjonalnym UE w kontekście implementacji polityki spójności zostanie omówiona w dalszej części pracy.

2. System realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce

2.1. Uwagi wprowadzające

Regulacje prawne UE obowiązujące w obszarze polityki spójności określają wyłącznie ogólne zasady funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w ramach programów operacyjnych³²⁰. W pozostałym zakresie właściwe jest zastosowanie norm prawa krajowego, o ile nie zagraża to efektywności przepisów unijnych i jest niezbędne do ich prawidłowej implementacji³²¹. Zatem główną rolę w realizacji założeń polityki spójności i związanych z nimi wymogów w przedmiocie wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii odgrywają państwa członkowskie. Przepisy unijne przyznają im kompetencje w zakresie ustanowienia szczegółowych regulacji w zakresie rozpoznawania spraw związanych z ubieganiem się wnioskodawców o wsparcie ze środków UE, jak również późniejszej realizacji projektów przez beneficjentów tego wsparcia. Przyjęcie odmiennego modelu

³¹⁷ Zob. J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie UE*, „Kontrola Państwową” 2015, nr 1, s. 74 i nast.

³¹⁸ J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 110-111.

³¹⁹ *Ibidem*, s. 111.

³²⁰ R. Poździk, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 9.

³²¹ Zob. wyrok TSUE z dnia 9 października 2001 r. w sprawie C-80/99 *Ernst-Otto Flemmer i Renate Christoffel przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2005:548.

wdrażania tej polityki, tj. polegającego na tym, że czynności wykonawcze byłyby realizowane wyłącznie przez instytucje unijne, jest uznawane za niepożądane ze względu na ograniczone zasoby finansowe UE oraz z uwagi na fakt, że z założenia działania integracyjne nie mają stanowić scentralizowanego systemu realizacji celów traktatowych, lecz formę współpracy państw członkowskich³²².

Przy wdrażaniu unijnej polityki spójności państwa członkowskie, w tym Polska, korzystają z omówionej wcześniej autonomii proceduralnej, oznaczającej swobodę w zakresie ustanowienia procedur prawnych wykorzystywanych na poziomie krajowym do zapewnienia odpowiedniej transpozycji, stosowania i przestrzegania prawa UE (w szczególności ustalania procedur wyboru projektów do dofinansowania oraz kontroli negatywnego wyniku przeprowadzonych postępowań), jak również z autonomii organizacyjnej, która dotyczy swobody w określeniu systemu instytucjonalnego mającego zastosowanie dla celów wdrażania tej polityki w krajowych porządkach prawnych. Wynika stąd, że autonomia państw członkowskich w przedmiotowym zakresie ma charakter względny, gdyż ograniczana jest przez ustanawianie w przepisach prawa UE określonych rozwiązań prawnych i proceduralnych wykluczających dowolność regulacji państw członkowskich³²³. Nie mniej jednak należy podkreślić, że wymogi związane z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu ogólnego UE, których przestrzeganie w toku realizacji polityki spójności muszą zapewnić państwa członkowskie, wynikają także z orzecznictwa TSUE, co zostanie przedstawione w dalszej części pracy.

2.2. Ramy prawne i istotne przedmiotowo uwarunkowania realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce

W związku z tym, że wiele kwestii odnoszących się do zasad realizacji polityki spójności UE zostało uregulowanych na mocy bezpośrednio skutecznych rozporządzeń unijnych, ustawodawstwo państw członkowskich ma wobec nich poniekąd charakter subsydiarny. Uwzględniając powyższe podkreślić należy, że prawo UE nie wskazuje form prawnych jakie powinny przybrać krajowe reguły dystrybucji funduszy, w tym praw i obowiązków wnioskodawców oraz beneficjentów. Należy to do dyskrecjonalnej kompetencji odpowiednich władz krajowych, co jednakże nie oznacza ich całkowitej swobody działania w tym zakresie,

³²² J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 111-112.

³²³ *Ibidem*, s. 112. Szerzej na temat autonomii prawa zob. S. Wronkowska-Jaśkiewicz, *Uwagi o instrumentalności, instrumentalizacji i autonomii prawa* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017, s. 35-36.

gdyż unormowania dotyczące funduszy unijnych muszą być zgodne zarówno z ogólnymi zasadami prawa unijnego, gwarantującymi proporcjonalność i efektywność wprowadzanych rozwiązań, jak również z wewnętrznym porządkiem danego państwa członkowskiego, w tym z jego przepisami ustrojowymi³²⁴.

Ramy prawne regulujące podstawy funkcjonowania funduszy UE oraz instrumentów polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020, jak już to wcześniej zasygnalizowano, zostały zdeterminowane przepisami unijnymi oraz odpowiednimi krajowymi aktami prawnymi³²⁵, przy czym wejście w życie nowych regulacji na szczeblu unijnym spowodowało konieczność dokonania odpowiednich zmian w polskim systemie oceny i wyboru projektów, a także procedury odwoławczej oraz kontroli przez sądy administracyjne³²⁶. W głównej mierze modyfikacji uległy cele i zasady przyznawania wsparcia ze środków pochodzących z budżetu UE oraz zasady kwalifikowalności wydatków (np. podatek VAT co do zasady nie będzie podlegać refundacji). Co istotne, że utrzymana została autonomia państw członkowskich w przedmiocie określania kształtu procedur przyznawania wsparcia unijnego oraz kontroli negatywnego wyniku postępowań w tym zakresie³²⁷. Należy przy tym mieć na względzie, że krajowe regulacje prawne obowiązują w określonego okresu programowania, czyli mają one zastosowanie wyłącznie do środków z budżetu UE alokowanych w ramach konkretnej perspektywy finansowej. W związku z tym niedopuszczalne jest stosowanie temporalnej reguły kolizyjnej (*lex posteriori derogat legi priori*) z uwagi na odmienne zakresy, cele i priorytety unijnych regulacji prawnych obowiązujących w różnych okresach programowania. Uwzględniając powyższe podkreślić należy, że regulacje prawne tej treści zostały zawarte również w przepisach przejściowych rozporządzenia ogólnego. Dla jasności wyводу należy tu wymienić art. 152 ust. 1 tego aktu prawnego, w myśl którego uchylene rozporządzeń unijnych składających się na pakiet legislacyjny dla polityki spójności obowiązujących w okresie programowania 2007-2013 nie ma wpływu na kontynuację lub modyfikację, w tym całkowite albo częściowe anulowanie pomocy zatwierdzonej przez Komisję do dnia 31 grudnia 2013 r. Właściwe przepisy prawa mają zastosowanie nadal do tej pomocy po wskazanej powyżej dacie lub do danych projektów, aż do ich zamknięcia³²⁸.

³²⁴ Zob. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 71.

³²⁵ I. Musiałkowska, *Środki unijne na politykę rozwoju w Polsce w latach 2014-2020* [w:] *Unia Europejska 2014+*, E. Małuszyńska, G. Mazur (red.), Warszawa 2015, s. 265.

³²⁶ Zob. A. Walenia, *op. cit.*, s. 34

³²⁷ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 73.

³²⁸ R. Poździk, *Zasady wdrażania funduszy unijnych...*, s. 4.

2.2.1. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Zasadniczym celem u.z.p.p.r. jest wytyczenie – obok rozporządzeń unijnych – ram prawnych kompleksowo systematyzujących sposób prowadzenia polityki rozwoju³²⁹ w Polsce³³⁰. Zatem przepisy tej ustawy i wydane na jej podstawie rozporządzenia wykonawcze określają również kluczowe elementy systemu realizacji unijnej polityki spójności na terytorium kraju, takie jak zasady wykorzystania, zarządzania i kontroli środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Oprócz wspólnych dla wszystkich sektorów polityki rozwoju zasad programowania, zawartych w szczególności w przepisach ogólnych, przepisach dotyczących strategii rozwoju i kontraktu terytorialnego, przepisach odnoszących się do umowy partnerstwa oraz sposobu realizacji programów operacyjnych³³¹, u.z.p.p.r. reguluje także kwestie związane z wyznaczeniem i określeniem właściwości podmiotów prowadzący tę politykę, zadania i obowiązki poszczególnych instytucji w systemie zarządzania i kontroli oraz tryb współpracy między nimi³³². Należy przy tym mieć na względzie, że omawiana ustawa nie wyczerpuje katalogu krajowych źródeł prawa odnoszących się w swej treści do polityki spójności, jednakże z uwagi na jej założenia, zasady, funkcje oraz zakres jej zastosowania – może ona być uznawana za akt kierunkowy polityki rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce³³³. Nadto należy wskazać, że zgodnie z art. 1 ust. 2 u.z.p.p.r. przepisy w niej zawarte co do zasady nie mają zastosowania do programów realizowanych z wykorzystaniem środków EFRROW oraz EFMR³³⁴.

Na podstawie art. 3 u.z.p.p.r. do prowadzenia polityki rozwoju umocowane zostały: Rada Ministrów, związki metropolitalne, samorządy wojewódzkie, powiatowe i gminne. Natomiast w art. 3a tejże ustawy ustawodawca zastrzegł, że minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego jest organem, który koordynuje i ponosi odpowiedzialność za prawidłową realizację strategii rozwoju współfinansowanych ze środków budżetu państwa lub środków rozwojowych pochodzących z UE lub innych źródeł zagranicznych. Organowi temu zostało powierzone w szczególności wykonywanie zadań państwa członkowskiego określonych

³²⁹ W myśl art. 2 u.z.p.p.r. „Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”.

³³⁰ Por. A. Huczek, *Podstawy prawne realizacji polityki regionalnej w Polsce w okresie 2007–2013* [w:] *Prace z teorii i historii prawa oraz administracji publicznej*, M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), Wrocław 2012, s. 168.

³³¹ Zob. J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* [w:] *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, idem, LEX/el. 2014, pkt B.2.

³³² A. Wołyniec-Ostrowska, *Kontrola dostępu do funduszy unijnych...*, s. 234.

³³³ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki...*, pkt A.2-3.

³³⁴ Zob. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 159.

w unijnych przepisach dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz w umowie partnerstwa (art. 3a pkt 1c u.z.p.p.r.). Jego zadaniem jest m.in. podejmowanie inicjatyw, opracowywanie lub koordynowanie opracowywania i negocjowanie dokumentów programowych dotyczących okresów programowania UE. Jak wynika z regulacji art. 25 u.z.p.p.r. za prawidłową realizację programu operacyjnego odpowiada instytucja zarządzająca, której funkcję w przypadku krajowych programów operacyjnych pełni Minister Inwestycji i Rozwoju, a w przypadku programów regionalnych – zarząd województwa³³⁵.

Przepisy u.z.p.p.r. wprowadziły do polskiego porządku prawnego m.in. definicję dokumentów programowych, tj. umowy partnerstwa i programów służących jej realizacji (art. 5 pkt 1a, 7a i 9a u.z.p.p.r.) łącznie z określeniem trybu ich opracowywania i przyjmowania (działania te koordynuje minister właściwy ds. rozwoju regionalnego przy pomocy utworzonego Komitetu ds. Umowy Partnerstwa – art. 14e-14l u.z.p.p.r.). Wprowadzono także tzw. kontrakt terytorialny, czyli nowy instrument koordynacji działań administracji rządowej i samorządowej w województwie (art. 5 pkt 4c i art. 14m-14r u.z.p.p.r.), który w założeniu ma zapewnić lepszą koordynację działań obu tych szczebli administracji publicznej oraz dopasowanie finansowania inwestycji do specyficznych potrzeb i endogenicznych potencjałów każdego regionu³³⁶. W art. 15 ust. 4 u.z.p.p.r. ustawodawca sprecyzował rodzaje programów, zaliczając do nich programy operacyjne i programy rozwoju. Zasady realizacji programów operacyjnych zostały unormowane w art. 25-37 u.z.p.p.r., określających schemat postępowania w sprawach z tego zakresu, także w przedmiocie przedsądowej i sądowej kontroli prawidłowości oceny projektów. Konstruując tę procedurę posłużono się techniką zastrzeżeń, wyłączeń i odesłań zarówno do aktów prawa unijnego, jak i krajowego (w niewielkim stopniu do k.p.a. i w szerszym do p.p.s.a.). Należy jednakże podkreślić, że z uwagi na fakt, iż ustawodawca dopuścił prawną możliwość uregulowania określonych zagadnień procesowych poza systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego, procedura realizacji programów operacyjnych wykazuje cechy postępowania hybrydowego³³⁷ i autonomicznego w stosunku do rozwiązań ukształtowanych postanowieniami k.p.a. i p.p.s.a.³³⁸. Kwestie te będą bliżej omówione w dalszej części pracy.

³³⁵ Por. M. Lejczyk, R. Poździk, *op. cit.*, s. 67-68.

³³⁶ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020*, Informacja o wynikach kontroli KAP-4101-001-00/2014, nr ewid. 151/2014/P/14/003/KAP, Warszawa 2014, s. 53, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7304,vp,9200.pdf> (dostęp: 19 września 2020 r.).

³³⁷ Szerzej na temat postępowań hybrydowych zob. Z. Czarnik, *W sprawie charakteru prawnego tzw. postępowań hybrydowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 2, s. 22 i nast.

³³⁸ Z. Kmieciak, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 5, s. 7-8.

2.2.2. Ustawa wdrożeniowa

W polskim porządku prawnym ustawa wdrożeniowa stanowi podstawę prawną dystrybucji środków unijnych w perspektywie finansowej 2014-2020. Biorąc pod uwagę, że we wskazanym okresie programowania większość przepisów rozporządzeń unijnych ma odniesienie zarówno do wydatkowania środków pochodzących z budżetu UE w ramach polityki spójności, jak i ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, ustawa wdrożeniowa ma szerszy zakres zastosowania niż u.z.p.p.r.³³⁹. Jest to przejawem zmiany podejścia w porównaniu z zasadami obowiązującymi w poprzedniej perspektywie finansowej, w trakcie której ustanowione zostały dwa odrębne reżimy prawne dla dotacji unijnych w ramach obu wspomnianych polityk. Zmienione podejście ma w założeniu przyczynić się do harmonizacji i poprawy koordynacji sposobu dystrybucji funduszy unijnych³⁴⁰. Mimo tego, że w doktrynie podnosi się, iż obowiązujący w tym zakresie system prawny nie jest wolny od powtórzeń³⁴¹, przepisy ustawy wdrożeniowej – przewidując dużo bardziej precyzyjne i szczegółowe rozwiązania prawne – wprowadziły regulację komplementarną wobec norm zawartych w u.z.p.p.r. Relację między zwartością ustawy wdrożeniowej a postanowieniami u.z.p.p.r. oddaje ponadto dyrektywa *lex specialis derogat legi generali*³⁴². Co istotne, w literaturze przedmiotu reprezentowane jest stanowisko, że „w przypadku tożsamości lub istotnego podobieństwa przepisów obu ustaw w określonych obszarach regulacji uzasadnione jest odnoszenie argumentacji prawnej wyrażonej w literaturze i orzecznictwie na gruncie u.z.p.p.r. do odpowiednich norm ustawy wdrożeniowej”³⁴³. Należy przy tym podkreślić, że ustawa ta nie powiela postanowień bezpośrednio skutecznych rozporządzeń unijnych, stąd też jej przepisy należy interpretować łącznie z regulacjami prawnymi określonymi na poziomie UE³⁴⁴.

³³⁹ R. Poździk, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 23.

³⁴⁰ *Ibidem*, s. 23-24.

³⁴¹ Tytułem przykładu wskazywane są występujące w obu tych ustawach różne definicje kluczowych pojęć, takich jak: projekt (art. 5 pkt 9 u.z.p.p.r., art. 2 pkt 18 ustawy wdrożeniowej) czy regionalny program operacyjny (art. 15 ust. 1 u.z.p.p.r., art. 2 pkt 17 lit. c ustawy wdrożeniowej). Zob. P. Ostojki, *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017, s. 222; K. Właźlak, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w procedurze wyboru projektów w ramach wdrażania regionalnych programów operacyjnych* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, M. Kasiński, M. Stahl, K. Właźlak (red.), LEX 2015. Poza tym jako przykład powtórzeń regulacji powołanych ustaw wskazywana jest – mająca zasadnicze znaczenie dla procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce – treść przepisu art. 53 ust. 2 ustawy wdrożeniowej definiującego pojęcie negatywnej oceny projektu, wzorowana na art. 30b ust. 2 u.z.p.p.r. z uwzględnieniem brzmienia art. 39 ust. 2 ustawy wdrożeniowej formułującego dwie rozłączne przesłanki spełnienia kryteriów wyboru projektów. Zob. J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 53 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* [w:] *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz*, LEX/el. 2014, pkt C.2.

³⁴² Z. Kmiecik, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji...*, s. 8-9.

³⁴³ P. Ostojki, *Instrumentalizacja prawa...*, s. 223.

³⁴⁴ A. Walenia, *op. cit.*, s. 33-34.

Jak wynika z art. 1 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, normuje ona nie tylko zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, ale określa również podmioty uczestniczące w realizacji tych programów i polityki oraz tryb współpracy między nimi. Z racji tak sformułowanego celu omawianej ustawy wskazać należy, że obejmuje ona dwie zasadnicze płaszczyzny, tj. materialną (zasady wdrażania programów i polityki spójności) oraz instytucjonalno-proceduralną (system zarządzania i kontroli na potrzeby dystrybucji funduszy unijnych)³⁴⁵. Ustawa ta wprowadza mechanizmy koordynacji wykonywania programów operacyjnych przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w ramach systemów ich realizacji, określa prawa i obowiązki beneficjentów, wskazuje podmioty zaangażowane w proces wdrażania funduszy polityki spójności wraz z podziałem zadań pomiędzy te podmioty, definiuje podstawowe dokumenty służące wdrażaniu funduszy unijnych w Polsce oraz zasady implementacji ich postanowień. Przepisy art. 31-68 ustawy wdrożeniowej określają rodzaje projektów i reguły partnerstwa mające zastosowanie przy ich realizacji, reżim prawny wyboru projektów do dofinansowania, podstawy ich dofinansowania oraz procedurę odwoławczą. Przedmiotem zawartych w nich postanowień stały się również kwestie obejmujące warunki i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji programów operacyjnych, w szczególności zarządzanie, monitorowanie postępu rzeczowego, sprawozdawczość, kontrola i ewaluacja oraz koordynacja działań podejmowanych przez te instytucje, a także przepływy finansowe i system rozliczeń projektów za pomocą centralnego systemu teleinformatycznego³⁴⁶.

Jak wcześniej wspomniano, ustawa wdrożeniowa wprowadziła przepisy szczegółowe doprecyzowujące przepisy u.z.p.p.r. oraz regulacje unijne tam, gdzie są one niewystarczające lub nieprecyzyjne³⁴⁷. Dotyczy to przede wszystkim: wprowadzenia definicji nieunormowanych poprzednio pojęć (np. dofinansowania, nieprawidłowości, korekt finansowych, wnioskodawcy), zasad przeprowadzania zarówno kontroli systemowych, jak i kontroli związanych z procesem desygnacji oraz kontroli wydatków ujętych w projektach, reguł rozliczania nieprawidłowości i korygowania nieprawidłowych wydatków, zasad rozliczania projektów, monitorowania postępów realizacji programów operacyjnych i projektów realizowanych w ich ramach, systemu oceny i wyboru projektów oraz procedury

³⁴⁵ R. Poździk, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 21.

³⁴⁶ Zob. Z. Kmieciak, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji...*, s. 8-9.

³⁴⁷ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020*, Informacja o wynikach kontroli KAP-4101-001-00/2014, nr ewid. 151/2014/P/14/003/KAP, Warszawa 2014, s. 15, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7304,vp,9200.pdf> (dostęp: 19 września 2020 r.).

odwoławczej³⁴⁸. Ta ostatnia kwestia będzie przedmiotem szczegółowej analizy w kolejnym rozdziale pracy.

2.2.3. Umowa partnerstwa

Umowa partnerstwa jest na poziomie krajowym podstawowym dokumentem określającym w perspektywie finansowej na lata 2014-2020 kierunki interwencji trzech polityk UE w Polsce, tj. polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityka Rybołówstwa. Istotne elementy treściowe oraz ramowe zasady przygotowania i zatwierdzenia tego dokumentu zostały uregulowane w dwóch aktach prawnych: rozporządzeniu ogólnym i ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 2 pkt 20 rozporządzenia ogólnego, umowa partnerstwa oznacza dokument przygotowany przez państwo członkowskie przy udziale partnerów (stosownie do podejścia opartego na wielopoziomowym zarządzaniu), który określa strategię danego państwa członkowskiego, jego priorytety i warunki skutecznego korzystania z funduszy UE dla celów realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, i który został przyjęty przez Komisję w następstwie oceny i dialogu z danym państwem członkowskim. Z kolei w myśl przepisu art. 5 pkt 9a u.z.p.p.r. pod pojęciem umowy partnerstwa należy rozumieć umowę określającą uwarunkowania, cele i kierunki wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE, przygotowaną z udziałem partnerów społecznych i gospodarczych oraz zatwierdzoną przez Komisję. Pomimo tego, że obie przytoczone powyżej definicje nie są identyczne, różnice między nimi mają charakter pozorny, gdyż definicje te zawierają wszystkie elementy istotne dla tego rodzaju dokumentu³⁴⁹.

Procedurę przygotowania umowy partnerstwa reguluje art. 14 rozporządzenia ogólnego. Zgodnie z art. 14 ust. 4 tego rozporządzenia państwo członkowskie opracowuje projekt umowy partnerstwa i przekazuje do Komisji Europejskiej. Przepis art. 14e ust. 4 u.z.p.p.r. wskazuje natomiast, że projekt umowy partnerstwa – opracowany przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego – jest przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Projekt umowy partnerstwa na lata 2014-2020 został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2014 r. W dokumencie tym określono w szczególności: cele i priorytety strategicznej interwencji w ujęciu tematycznym i terytorialnym wraz z głównymi wskaźnikami, powiązania

³⁴⁸ Zob. A. Walenia, *op. cit.*, s. 29.

³⁴⁹ Zob. K. Bandarzewski, *Umowa partnerstwa jako podstawa realizacji nowej perspektywy finansowania rozwoju regionalnego w latach 2014-2020* [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, K. Bandarzewski, M. Stec (red.), LEX 2015, pkt 3.

między funduszami UE a dokumentami strategicznymi, podział funduszy na poszczególne dziedziny wsparcia, układ i zakres programów operacyjnych, zarys systemu finansowania oraz wdrażania, w tym podział odpowiedzialności za zarządzanie środkami pochodzącymi z budżetu UE pomiędzy szczebel regionalny i centralny. Umowa partnerstwa została następnie – na podstawie art. 16 ust. 2 rozporządzenia ogólnego – zatwierdzona przez Komisję dnia 23 maja 2014 r. na podstawie decyzji wykonawczej C(2014) 3517³⁵⁰. Po zatwierdzeniu umowa partnerstwa została przekazana do wiadomości członkom Rady Ministrów. Dokument ten stanowił asumpt do rozpoczęcia prac nad opracowaniem projektów krajowych i regionalnych programów operacyjnych³⁵¹.

Pełniąc rolę programową i planistyczną, umowa partnerstwa ma charakter nadrzędny względem innych dokumentów przyjmowanych przez organy administracji publicznej w ramach systemu realizacji polityki spójności w Polsce w perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Łącznie z programami operacyjnymi tworzy ona koherentny zbiór dokumentów strategicznych i programowych. Wszystkie programy operacyjne, zarówno krajowe, jak i regionalne, muszą korespondować z treścią umowy partnerstwa konkretyzując jej postanowienia. Rozwiązanie takie pozwala zapewnić właściwą koordynację na poziomie państwa członkowskiego celów strategii rozwoju wynikających z EFSI w jednym akcie, przyczyniając się tym samym do intensyfikacji ich wykorzystania środków unijnych³⁵².

Charakter prawny umowy partnerstwa jest trudny do określenia. Wbrew przyjętej nomenklaturze, dokument ten nie stanowi ani umowy cywilnoprawnej, ani umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 216 TFUE. Nie jest to także akt normatywny obowiązujący w rozumieniu określonego w art. 87 Konstytucji RP katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego³⁵³. Jak już zostało to opisane, w ramach procedury zawarcia umowy partnerstwa nie dochodzi do zgodnego oświadczenia woli dwóch stron pozostających w układzie równorzędnym zmierzającego do zawarcia, zmiany lub rozwiązania stosunku prawnego prawa cywilnego, lecz do jednostronnej akceptacji przez Komisję w formie decyzji będącej aktem wykonawczym (art. 16 ust. 2 rozporządzenia ogólnego), w wyniku czego wchodzi ona w życie i stanowi zobowiązanie dla państwa członkowskiego³⁵⁴. Umowa

³⁵⁰ Aktualna wersja umowy partnerstwa na lata 2014-2020 została zatwierdzona przez Komisję Europejską 23 października 2017 r. na podstawie decyzji wykonawczej C(2017) 6994 i jest dostępna pod adresem: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/umowa-partnerstwa/>.

³⁵¹ Szerzej na temat procedury zawarcia umowy partnerstwa na lata 2014-2020 zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Przygotowanie systemu wdrażania...*, s. 19-20.

³⁵² K. Bandarzewski, *Umowa partnerstwa...*, pkt 6.

³⁵³ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 5 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, [w:] *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, idem, LEX/el. 2014, pkt XII.E.1.

³⁵⁴ R. Poździk, *Zasady wdrażania funduszy unijnych...*, s. 7.

partnerstwa nie zalicza się także do umów prawa międzynarodowego, gdyż z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych³⁵⁵ jednoznacznie wynika, że akty prawa UE określone w ust. 2a tego przepisu podlegają ratyfikacji. Natomiast każda umowa międzynarodowa, która nie podlega ratyfikacji, wymaga zatwierdzenia przez Radę Ministrów (art. 12 ust. 3 ustawy o umowach międzynarodowych). W stosunku do umowy partnerstwa nie została dokonana jej ratyfikacja ani nie została ona zatwierdzona przez Radę Ministrów³⁵⁶. Należy także zwrócić uwagę, że aprobata Komisji w formie decyzji nie nadaje akceptowanemu dokumentowi statusu źródła prawa unijnego³⁵⁷. Powyższe uregulowania w jednoznaczny sposób wskazują, że w przypadku umowy partnerstwa Komisja jest organem wiodącym dysponującym kompetencjami w zakresie wydawania zaleceń państwu członkowskiemu, które w praktyce należy uważać za wiążące³⁵⁸. Oznacza to, że wbrew treści definicji legalnej zawartej w art. 5 pkt 9a u.z.p.p.r. umowa partnerstwa nie jest formą kontraktu między Polską a Komisją³⁵⁹.

Reasumując należy stwierdzić, że umowa partnerstwa stanowi swoisty akt administracyjny niebędący źródłem prawa powszechnie obowiązującego przyjęty w drodze uchwały Rady Ministrów³⁶⁰. Umowa partnerstwa spełnia więc analogiczną funkcję jak Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia w ramach okresu programowania na lata 2007-2013³⁶¹. Pomimo braku formalnego charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego, przepisy u.z.p.p.r. pozwalają w jednoznaczny sposób stwierdzić, że jest to akt wiążący dla wszystkich podmiotów wydających pozostałe akty w zakresie polityki rozwoju regionalnego w Polsce, w tym także dla organów jednostek samorządu terytorialnego szczeble wojewódzkiego, w procesie przyjmowania dalszych aktów z zakresu rozwoju regionalnego³⁶².

2.2.4. Kontrakt terytorialny

Kontrakt terytorialny jest właściwym dla perspektywy finansowej 2014-2020 narzędziem zapewniającym komplementarność działań administracji rządowej i samorządowej

³⁵⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 127, ze zm.

³⁵⁶ Zob. K. Bandarzewski, *Umowa partnerstwa...*, pkt 7.

³⁵⁷ Por. wyrok TSUE z dnia 19 września 2002 r. w sprawie C-336/00 *Republik Österreich przeciwko Martin Huber*, ECLI:EU:C:2002:509.

³⁵⁸ K. Bandarzewski, *Umowa partnerstwa...*, pkt 7.

³⁵⁹ R. Poździk, *Zasady wdrażania funduszy unijnych...*, s. 7.

³⁶⁰ *Ibidem*.

³⁶¹ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie – Narodowa Strategia Spójności* – dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 29 listopada 2006 r., a następnie zaakceptowany decyzją Komisji z dnia 7 maja 2007 r.

³⁶² K. Bandarzewski, *Umowa partnerstwa...*, pkt 6.

w województwie³⁶³. Jego formuła stanowi rozwinięcie koncepcji kontraktu wojewódzkiego wdrażanej w okresie programowania na lata 2007-2013³⁶⁴. Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 4c u.z.p.p.r. kontrakt terytorialny oznacza umowę określającą cele i przedsięwzięcia priorytetowe mające istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej województwa, oraz sposób ich koordynacji i warunki realizacji, a także dofinansowanie opracowywanych przez zarząd województwa programów operacyjnych służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności. Na tej podstawie można wnosić, że kontrakty terytorialne, stanowiące porozumienia administracyjne między Radą Ministrów, reprezentowaną przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, a zarządami poszczególnych województw, są kluczowymi instrumentami realizacji polityki spójności na poziomie regionalnym (art. 14o u.z.p.p.r.)³⁶⁵. Ich treść obejmuje, stosownie do przepisu art. 14p u.z.p.p.r., cele rozwojowe i przedsięwzięcia priorytetowe mające istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz wskazanego w nich województwa, sposób ich realizacji i koordynacji oraz finansowania środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych. Inwestycje priorytetowe dla województw w określonych tematycznie i geograficznie obszarach, dla których przewidziano finansowanie ze środków UE, realizują cele umowy partnerstwa oraz programów operacyjnych opracowanego przez zarządy województw, w ramach których są finansowane³⁶⁶.

W myśl art. 14o ust. 1 u.z.p.p.r. kontrakt terytorialny stanowi dokument będący wynikiem dwustronnych negocjacji pomiędzy ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego oraz zarządem danego województwa. Kontrakt dla każdego z województw został przyjęty uchwałą Rady Ministrów oraz uchwałą odpowiedniego zarządu województwa w szczególności w celu uzgodnienia zakresu wsparcia z funduszy unijnych, indywidualizacji zasad interwencji w zależności od potencjałów endogenicznych konkretnego regionu i ustalenia zasadniczych przedsięwzięć priorytetowych (art. 14o ust. 2-3 u.z.p.p.r.). Kontrakt terytorialny pełni również funkcję dokumentu regulującego przepływy środków z budżetu państwa do budżetów samorządów województw przeznaczonych na finansowanie programów operacyjnych służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowywanych przez zarządy województw. W tym miejscu należy zaznaczyć, że głównym źródłem finansowania przedsięwzięć priorytetowych w ramach kontraktów terytorialnych są środki EFSI. Co jeszcze

³⁶³ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 5 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* [w:] *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju...*, pkt VI.A.1.

³⁶⁴ Zob. R. Cybulska, *Kontrakt wojewódzki. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 69 i nast.

³⁶⁵ R. Poździk, *Zasady wdrażania funduszy unijnych...*, s. 7-8.

³⁶⁶ Zob. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Umowa Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020*, sierpień 2017 r., s. 201, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/umowa-partnerstwa> (dostęp: 17 września 2020 r.).

istotne, jedną z głównych przesłanek wdrażania tego instrumentu jest uwzględnienie w procesie finansowania polityki spójności także środków krajowych będących uzupełnieniem środków UE. Stąd też kontrakt terytorialny obejmuje również te środki krajowe, których wydatkowanie jest zależne od decyzji poszczególnych ministerstw lub podmiotów im podległych³⁶⁷. Przepis art. 14q ust. 2 u.z.p.p.r. wskazuje natomiast, że w celu realizacji zobowiązań wynikających z kontraktu terytorialnego zarządy poszczególnych województw mogą zawierać porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego zaangażowanymi w realizację jego postanowień, znajdującymi się na terenie województwa objętego kontraktem.

W doktrynie wskazuje się wątpliwości co do statusu prawnego kontraktu terytorialnego oraz poprzednika omawianej instytucji, tzn. kontraktu wojewódzkiego³⁶⁸. Niewątpliwie treść kontraktu terytorialnego w przeważającym zakresie zawiera elementy publicznoprawne, co wyraźnie wskazuje na jego publicznoprawny charakter, choć niektórzy autorzy sugerują, że ma on także elementy, które można uznać za cechy umowy cywilnoprawnej, tj. wykonywanie określonych zadań i finansowanie ich realizacji³⁶⁹. Należy zwrócić uwagę, że kontrakt ten zawierany jest w celu realizacji przedsięwzięć opartych na regulacji publicznoprawnej przez podmioty należące do sfery administracji publicznej³⁷⁰. Ponadto projekt kontraktu podlega negocjacom, a zatwierdzenie tego dokumentu w swojej istocie przybiera formę uchwał właściwych organów państwa i samorządu terytorialnego (art. 14o u.z.p.p.r.)³⁷¹. Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że charakter stron kontraktu terytorialnego oraz brak możliwości wyboru formy ich współdziałania przesądzają o tym, że kontrakt ten stanowi porozumienie administracyjne.

2.2.5. Programy operacyjne

Zgodnie z art. 26 ust. 1 rozporządzenia ogólnego fundusze unijne są wdrażane w ramach programów zgodnie z umową partnerstwa, przy czym każdy program obejmuje okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r. Natomiast art. 5 pkt 7a u.z.p.p.r. stanowi, że programy

³⁶⁷ *Ibidem*, s. 201-202.

³⁶⁸ Zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 353-355; K. Kokocińska, *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, Poznań 2012, s. 102-105; B. Dolnicki, R. Cybulska, *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej – zagadnienia wybrane* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007, s. 470.

³⁶⁹ Zob. R. Cybulska, *Kontrakt terytorialny – nowy instrument rozwoju regionalnego* [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, K. Bandarzewski, M. Stec (red.), LEX 2015.

³⁷⁰ Por. R. Szczepaniak, *Wybrane problemy związane z przeplataniem się cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej metody regulacji na przykładzie przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „*Studia Prawa Prywatnego*” 2014, nr 3-4, s. 106-107.

³⁷¹ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 5 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* [w:] *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju...*, pkt VI.B.2.

służące realizacji umowy partnerstwa dzielą się na dwie grupy, tj. programy realizowane w zakresie polityki spójności z wykorzystaniem środków EFRR, EFS oraz FS (z wyłączeniem programów EWT) oraz programy realizowane z wykorzystaniem środków EFRROW oraz EFMR. Przepis art. 2 pkt 17 ustawy wdrożeniowej definiując pojęcie „programu operacyjnego” odwołuje się do definicji zawartej w art. 5 pkt 7a u.z.p.p.r. oraz art. 96 rozporządzenia ogólnego wskazując, że krajowym program operacyjnym jest dokument uchwalony przez Radę Ministrów i zaakceptowany przez KE, odzwierciedlający cele zawarte we Wspólnych Ramach Strategicznych oraz w umowie partnerstwa, które mają być osiągnięte za pomocą funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności, będący podstawą realizacji działań w nim określonych. Pojęcie „regionalnego programu operacyjnego” zostało zdefiniowane w sposób analogiczny do krajowego programu operacyjnego. Jedyna różnica sprowadza się do tego, że program regionalny jest uchwalany i przedkładany KE przez zarząd województwa. Z kolei program EWT jest odrębnym dokumentem określonym w treści art. 8 rozporządzenia nr 1299/2013 ws. EWT, którego postanowienia są realizowane na zasadach wskazanych w tym rozporządzeniu oraz art. 14s u.z.p.p.r.³⁷². Wynika stąd, że programy operacyjne wdrażane w ramach polityki spójności stanowią dokumenty wykonawcze służące realizacji umowy partnerstwa, których celem jest konkretyzacja reguł oraz faktyczna obsługa wdrażania funduszy UE³⁷³. W Polsce ustanowionych zostało sześć krajowych i szesnaście regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020, tj. po jednym przypadającym na każde województwa. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację programów operacyjnych jest Instytucja Zarządzająca, której zadania dla krajowych programów operacyjnych wykonuje minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, zaś dla regionalnych programów operacyjnych – właściwe zarządy województw za pomocą obsługujących je urzędów marszałkowskich³⁷⁴.

Programy operacyjne są jednym z dwóch rodzajów programów (obok programów rozwoju) wymienionych w art. 15 ust. 4 u.z.p.p.r. Treść, struktura i minimalny zakres programów operacyjnych został określony zarówno na poziomie regulacji unijnych (art. 27 rozporządzenia ogólnego), jak i krajowych (art. 14i u.z.p.p.r.). Każdy program musi wyznaczać priorytety określające cele szczegółowe, środki finansowe pochodzące z EFSI wraz z odpowiednim współfinansowaniem krajowym oraz kwoty związane z rezerwą wykonania.

³⁷² J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 2 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* [w:] *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz*, LEX/el. 2014.

³⁷³ R. Poźdżik, *Zasady wdrażania funduszy unijnych...*, s. 7.

³⁷⁴ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności*, Informacja o wynikach kontroli KAP.430.019.2017, nr ewid. 159/2017/P/17/005/KAP, Warszawa 2017, s. 98, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/17/005/> (dostęp: 19 września 2020 r.).

W ramach każdego priorytetu należy sprecyzować wskaźniki (finansowe, produktu i rezultatu) oraz odpowiadające im wartości docelowe, wyrażone ilościowo lub jakościowo, stosownie do wymogów dotyczących poszczególnych funduszy³⁷⁵. Ponadto wszystkie programy służące realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności zawierają opis działań, które mogą uzyskać dofinansowanie, a także system instytucjonalny określający instytucje i podmioty zaangażowane w realizację tego programu oraz ich powiązania³⁷⁶. W świetle przepisu art. 17 u.z.p.p.r. należy stwierdzić, że regulacje dotyczące kontroli prawidłowości wyników oceny projektów nie są obligatoryjnym elementem programu operacyjnego³⁷⁷.

Na podstawie art. 18 u.z.p.p.r. opracowanie oraz uzgodnienie projektu krajowego programu operacyjnego należy do kompetencji ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, natomiast w odniesieniu do regionalnego programu operacyjnego – zarządu województwa³⁷⁸. Procedurę opracowania treści tych dokumentów formalnie kończy przyjęcie ich projektów na mocy uchwał Rady Ministrów lub uchwał odpowiednich zarządów województw, jednakże do ich wejścia w życie, analogicznie jak w przypadku umowy partnerstwa, konieczne jest przeprowadzenie negocjacji z KE, a następnie wydanie przez KE decyzji zatwierdzającej każdy program (art. 29 rozporządzenia ogólnego)³⁷⁹. Wskazana procedura ma swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa krajowego. W myśl art. 19 ust. 4 i 5 u.z.p.p.r. projekt krajowego programu operacyjnego jest przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały, a następnie – po akceptacji przez KE – jest przekazywany do wiadomości członkom Rady Ministrów. Z kolei projekt regionalnego programu operacyjnego jest przyjmowany w drodze uchwały przez zarząd województwa, a następnie jest akceptowany decyzją przez KE (art. 20 ust. 2 i 2b u.z.p.p.r.)³⁸⁰. Dodatkowo niezbędne jest podanie do publicznej wiadomości przez instytucję zarządzającą danym programem operacyjnym informacji o jego przyjęciu oraz o miejscu, gdzie dostępna jest jego treść (art. 14kb i art. 20 ust. 3b w zw. z art. 14k u.z.p.p.r.). Co przy tym istotne, ogłoszenie w Monitorze Polskim lub wojewódzkim dzienniku urzędowym komunikatu o przyjęciu programu stanowi wyłącznie czynność deklaratoryjną, gdyż program operacyjny obowiązuje od dnia wydania stosownej decyzji przez KE³⁸¹.

³⁷⁵ Zob. A. Filipek, *op. cit.*, s. 162-163.

³⁷⁶ Por. M. Lejczyk, R. Poździk, *op. cit.*, s. 67.

³⁷⁷ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 160.

³⁷⁸ Zob. J. Odachowski, G. Karwatowicz, *Zarząd województwa jako instytucja zarządzająca regionalnym programem operacyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7-8, s. 115.

³⁷⁹ R. Poździk, *Zasady wdrażania funduszy unijnych...*, s. 7.

³⁸⁰ K. Właźlak, *Regionalny program operacyjny jako instrument realizacji rozwoju regionalnego w latach 2014-2020* [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, K. Bandarzewski, M. Stec (red.), LEX 2015, pkt 2.

³⁸¹ R. Poździk, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 46.

Pomimo że programy operacyjne nie są źródłami prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP, a ich treść nie obowiązuje *erga omnes*, w orzecznictwie sądów administracyjnych nie zakwestionowano normatywnego charakteru tych dokumentów³⁸². Sądy administracyjne w uzasadnieniach swoich wyroków powoływały się na decyzje KE akceptujące programy oraz uprzednio przyjęte uchwały Rady Ministrów i zarządów poszczególnych województw, co stanowiło dla nich wystarczającą podstawę prawną do przyjęcia tezy o wiążącym charakterze tych dokumentów, nie przesądzając co do ich statusu normatywnego³⁸³. Mając na uwadze brzmienie art. 17 ust. 1 u.z.p.p.r. należy stwierdzić, że program operacyjny jest ogólnym dokumentem planistycznym konkretyzującym pewien zakres założeń polityki spójności, który nie zawiera norm w sposób bezpośredni odnoszących się do praw i obowiązków uczestników postępowań dotyczących oceny i wyboru projektów (wnioskodawców i beneficjentów). W informacjach o zakończeniu oceny projektu i jej negatywnym wyniku odpowiednie instytucje jako podstawę prawną podjętych rozstrzygnięć wskazywały systemy realizacji tych programów operacyjnych, gdyż programy te nie posiadają więc charakteru prawa powszechnie obowiązującego. Dokumenty te odnoszą się bowiem do takich kwestii, jak diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej, cele programu, priorytety i kierunki interwencji, wskaźniki i ich wartości docelowe, plan finansowy³⁸⁴. Należy także zwrócić uwagę, że programy operacyjne charakteryzują z góry określone ramy czasowe ich obowiązywania (odpowiadające konkretnemu okresowi programowania), co jest zasadniczo właściwe jedynie dla wewnętrznych aktów normatywnych³⁸⁵. Ich moc obowiązująca nie wynika również z wydania decyzji KE zatwierdzającej ich treść. Zatwierdzenie przez KE krajowego programu operacyjnego nie powoduje, że staje się on aktem prawa unijnego³⁸⁶. W związku z tym ocena charakteru prawnego programów operacyjnych powinna zostać dokonana autonomicznie przez sądy krajowe na podstawie przepisów krajowych, lecz przy uwzględnieniu norm prawnych wynikających z regulacji unijnych stanowiących podstawę ich przyjęcia. Programy operacyjne nie stanowią załączników do decyzji KE wyrażających zgodę na ich przyjęcie. W konsekwencji – stosownie do przepisu art. 288 TFUE – bezpośrednie zastosowanie znajduje wyłącznie decyzja KE o akceptacji programu operacyjnego, a nie sam program³⁸⁷.

³⁸² Por. K. Właźlak, *Regionalne programy operacyjne w systemie źródeł prawa. Glosa do wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011, P 1/11*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 8, s. 129 i nast.

³⁸³ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 160-161.

³⁸⁴ K. Właźlak, *Regionalny program operacyjny...*, pkt 2.

³⁸⁵ Zob. K. Krukowski, *Funkcjonalne (operacyjne) programy rozwoju* [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, W. Kosiedowski (red.), Toruń 2005, s. 111.

³⁸⁶ Por. wyrok TSUE z dnia 19 września 2002 r. w sprawie C-336/00 *Republik Österreich przeciwko Martin Huber*, ECLI:EU:C:2002:509.

³⁸⁷ R. Poździk, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 46-47.

Integralnym elementem każdego programu operacyjnego jest system jego realizacji zawierający warunki i procedury obowiązujące instytucje biorące udział w realizacji programu, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość, a także sposób koordynacji działań tych instytucji (art. 17 ust. 1a u.z.p.p.r., art. 6 ust. 1 ustawy wdrożeniowej)³⁸⁸. System realizacji opiera się w szczególności na przepisach prawa powszechnie obowiązującego, wytycznych, szczegółowym opisie osi priorytetowych, opisie systemu zarządzania i kontroli oraz instrukcjach wykonawczych zawierających procedury działania właściwych instytucji (art. 6 ust. 2 ustawy wdrożeniowej). Na katalog dokumentów tworzących system realizacji programu operacyjnego składają się także przyjmowane przez właściwe instytucje na podstawie art. 41 ustawy wdrożeniowej dokumenty zawierające ustalenia w zakresie zasad przeprowadzania konkursów, w tym regulamin konkursu, przewodniki po kryteriach wyboru projektów, instrukcje wypełniania wniosków³⁸⁹. Oznacza to, że ustawodawca nie uregulował jednolicie formy prawnej tego systemu, ani nie wskazał pełnego katalogu dokumentów, które się na niego składają³⁹⁰. Obowiązek stworzenia systemu realizacji spoczywa na instytucji zarządzającej, która zgodnie z art. 28 ust. 5 u.z.p.p.r. jest zobligowana do opublikowania dokumentów składających się na dany system na swoich stronach internetowych. Dokumenty te nie mogą być zmieniane na niekorzyść wnioskodawców w trakcie trwania procedury konkursowej, chyba że dokonane modyfikacje nie mają negatywnego wpływu na ocenę projektów złożonych w ramach konkursu otwartego (tzw. klauzula *stand still* zawarta w art. 28 ust. 6 u.z.p.p.r.)³⁹¹.

2.2.6. Wytyczne ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego

Za koordynację realizacji programów operacyjnych odpowiada minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (art. 4 ust. 1 ustawy wdrożeniowej). Koordynacja, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy wdrożeniowej, polega w szczególności na wydawaniu wytycznych dotyczących wdrażania funduszy polityki spójności³⁹². Jak wynika z art. 2 pkt 32 powołanej ustawy, wytyczne stanowią „instrument prawny określający ujednoczone warunki i procedury

³⁸⁸ Por. K. Wlazlak, *Regionalny program operacyjny...*, pkt 2.

³⁸⁹ Szerzej na ten temat zob. K. Brysiewicz, *System wyboru i oceny projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2014-2020*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 10, s. 8 i nast. Zob. też wyroki NSA: z dnia 28 października 2010 r. w sprawie II GSK 1178/10, LEX nr 746076 oraz z dnia 18 listopada 2010 r. w sprawie II GSK 1252/10, LEX nr 746082.

³⁹⁰ Wyrok NSA z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie II GSK 126/10, LEX nr 596665. Zob. też R. Poździk, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 marca 2010 r. (II GSK 126/10) – fundusze strukturalne i Fundusz Spójności*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011, nr 16, s. 318 i nast.

³⁹¹ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 161.

³⁹² Zob. A. Wołyniec-Ostrowska, *Kontrola dostępu do funduszy unijnych...*, s. 239-240.

wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych oraz stosowane przez te instytucje na podstawie właściwego porozumienia, kontraktu terytorialnego albo umowy oraz przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu”.

Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy wdrożeniowej minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w celu zapewnienia zgodności sposobu realizacji programów operacyjnych z prawem unijnym w kwestii wdrażania funduszy polityki spójności oraz spełniania wymagań określanych przez KE w tym zakresie, a także w celu zapewnienia jednolitości sposobu realizacji programów operacyjnych i prawidłowości realizacji zadań i obowiązków określonych przepisami prawa na poziomie ustawowym, może wydać wytyczne dotyczące: 1) ewaluacji, trybu i zakresu sprawozdawczości oraz monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych; 2) kontroli realizacji tych programów; 3) trybu dokonywania wyboru projektów; 4) kwalifikowalności wydatków w ramach programów operacyjnych; 5) warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do KE; 6) korekt finansowych w ramach programów operacyjnych; 7) warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej; 8) systemu informacji i promocji w zakresie programów operacyjnych; 9) wykorzystania środków pomocy technicznej; 10) innych kwestii związanych z realizacją i zamknięciem programów operacyjnych³⁹³. Taka konstrukcja omawianego przepisu przesądza o otwartym charakterze katalogu spraw objętych wytycznymi, co daje ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego możliwość autonomicznego regulowania wszelkich kwestii mających związek z wdrażaniem programów operacyjnych, a nieobjętych przepisami ustawy³⁹⁴.

Przepis art. 5 ust. 2 ustawy wdrożeniowej stanowi, że wytyczne mogą dotyczyć wszystkich lub wybranych programów operacyjnych i są skierowane do instytucji uczestniczących w ich realizacji. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu wytyczne są wiążące dla wszystkich instytucji funkcjonujących w ramach systemu zarządzania i kontroli danego programu operacyjnego. Ze względu na regulacje przyjęte w ustawie wdrożeniowej, związanie instytucji pośredniczących i wdrażających postanowieniami wytycznych wynika z treści zawartych porozumień lub umów, a nie z faktu ich wydania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego³⁹⁵. Uwzględniając powyższe podkreślić należy, że z nieco inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku obowiązku stosowania wytycznych przez instytucje zarządzające. W tym zakresie

³⁹³ Por. M. Lejczyk, R. Poździk, *op. cit.*, s. 68-69.

³⁹⁴ K. Właźlak, *Regionalny program operacyjny...*, pkt 4.2.

³⁹⁵ J. Podkowiak, *Charakter prawny wytycznych...*, s. 82.

nie dochodzi do zawarcia stosunku administracyjnoprawnego lub cywilnoprawnego, ponieważ powierzenie funkcji instytucji zarządzającej odbywa się na podstawie jej wyznaczenia w treści programu operacyjnego i jest uwarunkowane pozytywnym przejściu procedury desygnacji. Ze względu na redakcję art. 9 ust. 2 ustawy wdrożeniowej należy stwierdzić, że brak jest normy obligującej instytucje zarządzające do stosowania wytycznych, jednakże należy przy tym mieć na względzie, że na poziomie krajowym funkcje tych instytucji pełnią jednostki organizacyjne Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, zatem związanie ich postanowieniami wytycznych można wyprowadzić z art. 93 Konstytucji RP, poprzez ich uznanie za akty wewnętrzne³⁹⁶. Odmienna sytuacja dotyczy także samorządów szczebla wojewódzkiego pełniących funkcje instytucji zarządzających. W tym przypadku brak jest bezpośredniej podległości zarządów województw podmiotowi wydającemu wytyczne, ponieważ regionalne programy operacyjne są realizowane w sposób autonomiczny, a samorząd wojewódzki ma zapewnione ustawowe gwarancje niezależności³⁹⁷. Niemniej jednak obowiązek stosowania wytycznych przez samorządy województw wynika z treści kontraktów terytorialnych mających formę prawną porozumień administracyjnych między Radą Ministrów reprezentowaną przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, a zarządami poszczególnych województw. Z kolei beneficjenci są zobowiązani do stosowania wytycznych na etapie realizacji projektów na mocy zawartej umowy o dofinansowanie lub decyzji o dofinansowaniu projektu, co eliminuje konieczność przyznania im statusu źródła prawa³⁹⁸. Uwzględniając powyższe podkreślić należy, że mając na uwadze wyrok TK dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11, ustawodawca zrezygnował z regulowania w treści wytycznych praw i obowiązków wnioskodawców³⁹⁹.

Podstawowe elementy procedury wydawania wytycznych zostały unormowane w art. 5 ust. 3-5 ustawy wdrożeniowej. Na mocy tych przepisów minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego jest zobligowany do przeprowadzenia procedury opiniowania projektu wytycznych i ich zmian. Podmiotami uprawnionymi do przedstawienia opinii są instytucje zarządzające, ogólnopolskie organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego, organizacje związkowe i organizacje pracodawców oraz organizacje pozarządowe, których przedstawiciele wchodzi w skład Rady Działalności Pożytku Publicznego (art. 5 ust. 3 ustawy wdrożeniowej). Zapewnienie tak szerokiego udziału partnerów społecznych stanowi przejaw

³⁹⁶ Zob. R. Talaga, *Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie prowadzenia polityki rozwoju* [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, M. Stahl, Z. Duniewska (red.), Warszawa 2012, s. 329; P. Uziębło, *Konstytucyjne źródła prawa* [w:] *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, T. Bąkowski (red.), Wrocław 2010, s. 34 i nast.

³⁹⁷ Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.) samodzielność województwa podlega ochronie sądowej.

³⁹⁸ Por. wyrok NSA z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie II GSK 249/13, LEX nr 1575466.

³⁹⁹ R. Poździk, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 57-58.

realizacji unijnej zasady partnerstwa określonej w art. 4 ust. 4 rozporządzenia ogólnego⁴⁰⁰. Wskazane podmioty przekazują swoje opinie w terminie wyznaczonym przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, który nie może być krótszy niż 14 dni licząc od dnia otrzymania projektu wytycznych albo ich zmian. Nieprzedstawienie opinii w powyższym terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia (art. 5 ust. 4 ustawy wdrożeniowej). Co przy tym istotne, w myśl art. 5 ust. 5 ustawy wdrożeniowej minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego podaje do publicznej wiadomości wytyczne oraz ich zmiany, a także termin, od którego są one stosowane. Dodatkowo niezbędne jest upublicznienie ich treści poprzez ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” komunikatu o adresie strony internetowej oraz portalu, na którym zostaną one zamieszczone, a także o terminie, od którego wytyczne lub ich zmiany są stosowane. Jak wynika z powyższego, sama treść wytycznych nie podlega publikacji *in extenso* w żadnym dzienniku urzędowym⁴⁰¹.

Z art. 2 pkt 32 ustawy wdrożeniowej jednoznacznie wynika, że wytyczne mają instrukcyjno-interpretacyjny⁴⁰², a więc nie można im przypisać cech aktu normatywnego⁴⁰³. Oznacza to, że tego rodzaju dokumenty, stanowiąc instrument prawny służący ujednoczeniu procedur wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE, nie mogą być uznane za źródło prawa powszechnie obowiązującego w znaczeniu wynikającym z rozdziału III Konstytucji RP⁴⁰⁴. Natomiast – zgodnie z dominującym w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowiskiem⁴⁰⁵ – wytyczne zostały zaliczone do „swoistych źródeł prawa” wiążących nie tylko organy administracji publicznej oraz inne podmioty zajmujące się redystrybucją funduszy unijnych, lecz także wnioskodawców i beneficjentów⁴⁰⁶. Wskazać należy, że stosowany na mocy wytycznych wzorzec działania organów administracji publicznej nie był dla sądów administracyjnych wiążący, gdyż nie wymagał poddania ocenie pod kątem

⁴⁰⁰ *Ibidem*, s. 64-65.

⁴⁰¹ J. Podkowik, *Charakter prawny wytycznych...*, s. 76.

⁴⁰² Zob. R. Szostak, *Zaostrzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie gospodarowania środkami europejskimi*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 4, s. 7.

⁴⁰³ J. Podkowik, *Charakter prawny wytycznych...*, s. 78.

⁴⁰⁴ *Ibidem*, s. 78; R. Talaga, *Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego...*, s. 327; M. Szubiakowski, *Postępowanie w sprawie rozdziału środków...*, s. 33; R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 170; A. Walenia, *op. cit.*, s. 34. Zob. też wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2011 r. w sprawie II GSK 1578/11, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Należy w tym miejscu nadmienić, że w doktrynie pojawił się również odmienny pogląd wyrażony przez J. Zdanukiewicz, w świetle którego „wytyczne, choć nie są wymienione w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa, stanowią *de facto* akt prawa powszechnie obowiązującego”. Zob. J. Zdanukiewicz, *Ogólne pojęcia, zasady i podstawy prawne polityk unijnych* [w:] *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, E. Kornberger-Sokołowska (red.), Warszawa 2012, s. 100.

⁴⁰⁵ Zob. np. wyroki NSA: z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie II GSK 371/10, LEX nr 596784, z dnia 19 października 2010 r. w sprawie II GSK 1129/10, LEX nr 1052667 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie II GSK 1377/10, LEX nr 746089, oraz z dnia 27 października 2010 r. w sprawie II GSK 1097/10, LEX nr 746069, a także wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie I SA/Bd 285/10, LEX nr 619745, oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie V SA/Wa 451/10, LEX nr 675641.

⁴⁰⁶ Zob. J. Podkowik, *Charakter prawny wytycznych...*, s. 69.

zgodności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Należy przy tym mieć na względzie, że treść wytycznych nie mogła być bez znaczenia dla kontroli legalności prowadzonej przez sądy administracyjne⁴⁰⁷. Do dyskrecjonalnej kompetencji ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego należało określenie w wytycznych zasad udzielania dofinansowania z funduszy unijnych, lecz nie ustanawianie mających zastosowanie w tym zakresie praw i obowiązków wnioskodawców⁴⁰⁸.

2.2.7. Rodzaje projektów i tryby ich wyboru

W obowiązującym stanie prawnym pojęcie projektu zostało zdefiniowane w słowniczku wyrażeń ustawowych w art. 2 pkt 18 ustawy wdrożeniowej. Zgodnie z tym przepisem projekt stanowi przedsięwzięcie zmierzające do osiągnięcia założonego celu określonego wskaźnikami, posiadające początek i koniec realizacji, zgłoszone do objęcia albo objęte współfinansowaniem unijnym jednego z funduszy polityki spójności w ramach programu operacyjnego. Natomiast art. 5 pkt 9 u.z.p.p.r. definiuje projekt jako przedsięwzięcie wdrażane w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą. W tym miejscu należy zaznaczyć, że projekt jest odpowiednikiem operacji, o której mowa w art. 2 pkt 9 rozporządzenia ogólnego⁴⁰⁹. W treści tego przepisu ustawodawca unijny określił operację jako „projekt, umowę, przedsięwzięcie lub grupę projektów wybrane przez instytucje zarządzające danych programów lub na ich odpowiedzialność, przyczyniające się do realizacji celów priorytetu lub priorytetów, do których się odnoszą”. Mając na uwadze powyższe definicje należy stwierdzić, że projekt stanowi sformalizowane działanie wnioskodawcy podejmowane w celu uzyskania współfinansowania z funduszy unijnych w ramach określonego programu operacyjnego, a następnie – po pozytywnej weryfikacji – realizację zaprojektowanego przedsięwzięcia na warunkach określonych w umowie o dofinansowanie lub decyzji o dofinansowaniu. Przedsięwzięcie to może mieć charakter inwestycyjny bądź nieinwestycyjny i składać się z jednego lub wielu etapów realizacji polegających na konkretyzacji działań technicznych, prawnych

⁴⁰⁷ Zob. postanowienie NSA z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie II GSK 282/10, LEX nr 673827, wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lipca 2010 r. w sprawie V SA/Wa 1333/10, LEX nr 1813281, oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 czerwca 2011 r. w sprawie III SA/Po 276/11, LEX nr 1087610.

⁴⁰⁸ R. Poździk, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 56.

⁴⁰⁹ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 2 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* [w:] *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz, idem*, LEX/el. 2014, pkt 2.

i ekonomicznych. Ze względu na konieczność przyporządkowania projektu do określonego programu operacyjnego, musi on być realizowany w wyznaczonym miejscu i mieścić się w pewnych ramach czasowych. Kształt wdrażanego przedsięwzięcia powinien też odpowiadać zdefiniowanym potrzebom beneficjenta. Ponadto każdy projekt musi mieć precyzyjnie określony cel lub katalog celów, których osiągnięcie jest weryfikowane za pomocą wskaźników produktu i rezultatu⁴¹⁰.

Państwa członkowskie dysponują swobodą w określaniu rodzajów projektów mogących uzyskać dofinansowanie z funduszy UE w ramach programów operacyjnych, jednakże ich charakter, cele oraz procedura ich wyboru muszą gwarantować przestrzeganie zasad wynikających z prawa unijnego⁴¹¹. Ustawa wdrożeniowa w art. 32-36 wyróżnia cztery typy projektów szczególnych, tj.: projekty zintegrowane, projekty partnerskie, projekty hybrydowe oraz projekty grantowe. Jak wynika z art. 32 tej ustawy, na projekt zintegrowany składają się co najmniej dwa odrębne projekty powiązane tematycznie w zakresie wspólnego celu, jaki ma zostać osiągnięty poprzez ich realizację, których wybór do dofinansowania lub realizacja jest koordynowana przez właściwe instytucje. Koordynacja – mająca na celu zapewnienia spójności realizowanych projektów – polega w szczególności na określeniu wzajemnych relacji między tymi projektami w zakresie warunków ich wyboru i oceny lub postanowień umów o dofinansowanie projektu lub decyzji o dofinansowaniu projektu. Projekt partnerski to przedsięwzięcie realizowane w obszarach objętych zakresem ustawy wdrożeniowej na warunkach określonych w porozumieniu albo umowie o partnerstwie przez co najmniej dwa podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe (art. 33 ust. 1 ustawy wdrożeniowej). Natomiast art. 34 ust. 1-2 ustawy wdrożeniowej stanowi, że projekt hybrydowy polega na wspólnej realizacji projektu przez partnerstwo publiczno-prywatne utworzone w celu realizacji inwestycji infrastrukturalnej w zakresie budowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego lub wyposażenia składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego użyteczność lub wartość, połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem przedmiotem wykonanej inwestycji za wynagrodzeniem⁴¹². W myśl art. 35 ust. 2 ustawy wdrożeniowej projektem grantowym jest projekt, którego beneficjent udziela grantów na realizację zadań służących osiągnięciu celu tego projektu przez grantobiorców. Status grantobiorcy posiada podmiot publiczny albo prywatny, inny niż beneficjent projektu grantowego, wybrany w drodze otwartego naboru ogłoszonego przez beneficjenta projektu

⁴¹⁰ M. Lejczyk, R. Poździk, *op. cit.*, s. 203.

⁴¹¹ R. Poździk, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 204.

⁴¹² Por. R. Cieślak, *Partnerstwo publiczno-prywatne z wykorzystaniem środków europejskich (projekty „hybrydowe”)* [w:] *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, E. Kornberger-Sokołowska (red.), Warszawa 2012, s. 250 i nast.

grantowego w ramach implementacji założeń projektu grantowego. W tym miejscu należy zaznaczyć, że przepisy u.z.p.p.r. określają typy projektów w sposób odmienny od przepisów ustawy wdrożeniowej. Wyodrębniają one: projekty indywidualne (art. 28 ust. 1 pkt 1), projekty systemowe, w tym projekty pomocy technicznej (art. 28 ust. 1 pkt 2), oraz projekty wyłonione w trybie konkursowym (art. 28 ust. 1 pkt 3)⁴¹³. Z kolei odrębną regulacją dotyczącą tzw. dużych projektów zawierają art. 100-103 rozporządzenia ogólnego. Z powołanych regulacji prawnych wynika, że w ramach programów operacyjnych możliwe jest wsparcie z EFRR i FS projektów obejmujących roboty, działania lub usługi służące wykonaniu integralnego zadania o określonym charakterze gospodarczym lub technicznym, które posiada precyzyjnie określone cele i którego całkowite koszty kwalifikowalne przekraczają kwotę 50.000.000 EUR, a w przypadku projektów transportowych – którego całkowite koszty kwalifikowalne przekraczają kwotę 75 000 000 EUR⁴¹⁴.

Przepis art. 38 ust. 1 ustawy wdrożeniowej wskazuje następujące tryby wyboru projektów do dofinansowania: konkursowy, pozakonkursowy oraz tryb o którym mowa w art. 39 (przetarg nieograniczony), art. 47 (przetarg ograniczony), art. 54 (negocjacje z ogłoszeniem), art. 60a (dialog konkurencyjny) oraz art. 61 (negocjacje bez ogłoszenia) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴¹⁵. Mając na uwadze fakt, że w świetle art. 38 ust. 3a-3b ustawy wdrożeniowej wskazane w treści tych przepisów procedury udzielenia zamówień publicznych mają zastosowanie wyłącznie do selekcji projektów realizowanych w ramach instrumentów finansowych, zarówno tryb konkursowy, jak i tryb pozakonkursowy nadal pozostają wiodącymi procedurami wyboru projektów, z tym że trybem ogólnym jest konkurs, zaś tryb pozakonkursowy stanowi postępowanie szczególne⁴¹⁶. Nadto podkreślić należy, że określenie właściwego trybu w powyższym zakresie pozostaje w gestii odpowiedniej instytucji (art. 38 ust. 4 ustawy wdrożeniowej). Przepis art. 37 ust. 1 te same ustawy wskazuje natomiast, że właściwa instytucja przeprowadza procedurę wyboru projektów w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o sposobie i warunkach wyboru projektów do dofinansowania.

Jak wcześniej wspomniano, procedura konkursowa jest podstawowym sposobem wyboru projektów do dofinansowania. Z treści art. 39 ust. 1 ustawy wdrożeniowej jednoznacznie wynika, że w trybie konkursowym wniosek o dofinansowanie projektu jest składany wyłącznie

⁴¹³ Zob. szerzej R. Cieślak, *Procedura związana z ubieganiem się...*, s. 184-188.

⁴¹⁴ Zob. A. Filipek, *op. cit.*, s. 335.

⁴¹⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

⁴¹⁶ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 38 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* [w:] *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz, idem*, LEX/el. 2014, pkt 1.

w ramach konkursu przeprowadzanego przez właściwą instytucję. Konkurs jest wysoce sformalizowanym postępowaniem służącym wybraniu do dofinansowania projektów, których realizacja w największym stopniu przyczyni się do osiągnięcia celów danego programu operacyjnego⁴¹⁷. Cechą charakterystyczną tego postępowania jest konkurowanie między zainteresowanymi podmiotami o określoną alokację środków publicznych. Oznacza to, że obowiązek starannego zapoznania się z warunkami konkursu, a następnie przygotowania wniosku o dofinansowanie odpowiadającego kryteriom oceny formalnej i merytorycznej, spoczywa na wnioskodawcy. Nabór wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym może być przeprowadzany w formule otwartej lub zamkniętej. W ramach otwartych naborów wniosków właściwa instytucja w ogłoszeniu konkursowym określa jedynie datę i godzinę rozpoczęcia naboru, a wnioski o dofinansowanie są przyjmowane w sposób ciągły, aż do momentu jego odwołania związanego w szczególności z wyczerpaniem alokacji przeznaczonej na dofinansowanie projektów. Natomiast w przypadku zamkniętych naborów wniosków właściwa instytucja ogłasza konkurs wskazując zarówno datę i godzinę rozpoczęcia postępowania, jak i jego zakończenia⁴¹⁸. Co istotne, termin składania wniosków o dofinansowanie nie może być krótszy niż 7 dni, licząc od dnia rozpoczęcia naboru wniosków o dofinansowanie (art. 42 ustawy wdrożeniowej). Oceny spełnienia kryteriów wyboru projektów przez projekty uczestniczące w konkursie dokonuje komisja oceny projektów powoływana przez właściwą instytucję. Należy przy tym mieć na względzie, że procedura konkursowa została unormowana w ustawie wdrożeniowej w ograniczonym zakresie, a znaczna jej część stanowi przedmiot regulacji w ramach tzw. prawa konkursowego, na które składa się przede wszystkim regulamin konkursu określany przez właściwą instytucję przeprowadzającą procedurę konkursową⁴¹⁹. Należy jednakże podkreślić, że przepisy ustawy wdrożeniowej nie wskazują formy prawnej regulaminu, art. 42 tej ustawy określa natomiast otwarty katalog elementów, które mają zostać w nim sprecyzowane, w szczególności przedmiot i formę konkursu, termin, miejsce i formę składania wniosku o dofinansowanie projektu, wzór wniosku o dofinansowanie projektu, wzór umowy o dofinansowanie projektu, kryteria wyboru projektów, kwotę przeznaczoną na dofinansowanie projektów wraz z maksymalnym dopuszczalnym poziomem dofinansowania, a także środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy⁴²⁰. W ustawie wskazano również, że do postępowania w zakresie ubiegania się

⁴¹⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie II GSK 309/10, LEX nr 596741.

⁴¹⁸ R. Poźdźnik, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 238-239.

⁴¹⁹ K. Właźlak, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w procedurze wyboru projektów w ramach wdrażania regionalnych programów operacyjnych* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, M. Kasiński, M. Stahl, K. Właźlak (red.), LEX 2015.

⁴²⁰ Zob. K. Brysiewicz, *System wyboru i oceny projektów...*, s. 9.

o dofinansowanie oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy nie stosuje się przepisów k.p.a., z wyjątkiem przepisów dotyczących wyłączenia pracowników organu i sposobu obliczania terminów (art. 50 ustawy wdrożeniowej). Właściwa instytucja rozstrzyga konkurs na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy wdrożeniowej poprzez zatwierdzenie listy ocenionych projektów. Procedura odwoławcza dostępna w ramach omawianego trybu wyboru projektów do dofinansowania będzie przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części pracy.

Tryb pozakonkursowy może być zastosowany do wyboru projektów o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, regionu lub obszaru objętego realizacją ZIT, lub projekty dotyczące realizacji zadań publicznych. W myśl art. 38 ust. 2 ustawy wdrożeniowej ich wnioskodawcami mogą być wyłącznie podmioty jednoznacznie określone przed złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu. Stwierdzenie wystąpienia przesłanek uzasadniających wybór trybu pozakonkursowego należy do kompetencji właściwej instytucji⁴²¹. Uzasadnienie zastosowania tego szczególnego trybu powinno być wyczerpujące i zawierać odniesienie do konkretnych obiektywnych warunków zapewniających wybór projektów na podstawie kryteriów merytorycznych. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w trybie pozakonkursowym mogą być wybierane jedynie projekty wcześniej zidentyfikowane i zamieszczone przez instytucję zarządzającą w szczegółowym opisie osi priorytetowych danego programu operacyjnego, wraz z podaniem informacji o podmiocie, który będzie jego wnioskodawcą (art. 48 ust. 4 ustawy wdrożeniowej). Wspomniana identyfikacja obejmuje m.in. badanie zgodności projektu z celami programu operacyjnego, jego wykonalności oraz możliwości realizacji w ramach kwoty przeznaczonej na dofinansowanie. Należy także zwrócić uwagę, że tryb pozakonkursowy – po pozytywnym przejściu projektu przez procedurę identyfikacji – jest wdrażany wyłącznie na wezwanie do złożenia wniosku o dofinansowanie wystosowane do potencjalnego wnioskodawcy przez właściwą instytucję⁴²². Wezwanie stanowi odpowiednik ogłoszenia naboru wniosków w ramach trybu konkursowego i inicjuje właściwą procedurę oceny projektu. Po złożeniu wniosku wraz z wymaganymi załącznikami, projekt musi pozytywnie przejść ocenę dokonywaną w oparciu o kryteria formalne i merytoryczne określone dla konkretnego programu operacyjnego. Właściwa instytucja wybiera do dofinansowania projekt, który spełnił kryteria wyboru projektów albo spełnił kryteria wyboru projektów i uzyskał wymaganą liczbę punktów, co podlega stosownemu

⁴²¹ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 38 ustawy o zasadach realizacji programów...*, pkt 4.

⁴²² J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 48 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* [w:] *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz, idem*, LEX/el. 2014, pkt 1-2.

ogłoszeniu (art. 48 ust. 5-6 ustawy wdrożeniowej). Jednocześnie należy podkreślić, że negatywna ocena takiego projektu jest aktem, który spełnia przesłanki wynikające z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., zatem na wynik oceny projektu pozakonkursowego przysługuje skarga do sądu administracyjnego, co będzie jeszcze rozwinięte w dalszej części pracy⁴²³.

2.2.8. Umowa o dofinansowanie projektu i decyzja o dofinansowaniu projektu

Podstawę dofinansowania projektów ze środków funduszy strukturalnych i FS stanowi umowa o dofinansowanie zawarta z wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do realizacji przez instytucję zarządzającą, działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą lub instytucję wdrażającą albo decyzja o dofinansowaniu projektu (art. 30 u.z.p.p.r., art. 52 ust. 1 ustawy wdrożeniowej). Umowa o dofinansowanie lub decyzja o dofinansowaniu określają warunki wsparcia oraz prawa i obowiązki beneficjenta związane z uzyskaniem środków na realizację wybranego projektu⁴²⁴. Określenie tych elementów należy do właściwej instytucji organizującej nabór wniosków, jednakże w przypadku umowy o dofinansowanie – jej treść powinna zawierać co najmniej elementy, o których mowa w art. 206 ust. 2⁴²⁵ ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴²⁶. Ponadto wskazać należy, że u.f.p. wprowadziła pewne odrębności dla dofinansowania projektu w przypadku, gdy beneficjentem środków jest państwowa jednostka budżetowa, która całość swoich wydatków pokrywa bezpośrednio z budżetu państwa. W takiej sytuacji warunki dofinansowania projektu określa porozumienie zawarte z właściwą instytucją, którego treść obejmuje analogiczne elementy składowe jak umowa o dofinansowanie, z wyłączeniem postanowień odnoszących się do formy zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy oraz warunków i terminów zwrotu środków nieprawidłowo wykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny (art. 206 ust. 5 u.o.f.p.). Uwzględniając powyższe podkreślić należy, że w zakresie, w jakim w ramach programów operacyjnych jest udzielana pomoc publiczna, w umowie

⁴²³ R. Poździk, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 275.

⁴²⁴ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 52 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* [w:] *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz*, *idem*, LEX/el. 2014, pkt 2.

⁴²⁵ Zgodnie z tym przepisem umowa o dofinansowanie powinna określać w szczególności: 1) opis projektu, w tym cel, na jaki przyznano środki, i termin jego realizacji; 2) harmonogram dokonywania wydatków; 3) wysokość przyznanych środków; 4) zobowiązanie do poddania się kontroli i tryb kontroli realizacji projektu; 4a) zobowiązanie do stosowania wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego; 5) termin i sposób rozliczenia projektu; 6) formy zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy; 7) warunki rozwiązania umowy ze względu na nieprawidłowości występujące w trakcie realizacji projektu; 8) warunki i terminy zwrotu środków, w tym środków nieprawidłowo wykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny. Zob. też A. Błaszko, *Obowiązki finansowo-księgowo w jednostce sektora finansów publicznych*, Warszawa 2017, s. 64.

⁴²⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 869.

o dofinansowanie lub decyzji o dofinansowaniu powinno zostać określone również szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania tej pomocy (art. 27 ust. 5 ustawy wdrożeniowej).

Z art. 52 ust. 2 ustawy wdrożeniowej jednoznacznie wynika, że umowa o dofinansowanie może zostać zawarta, a decyzja o dofinansowaniu może zostać wydana pod warunkiem spełniania przez projekt wszystkich kryteriów wyboru, na podstawie których został on zakwalifikowany do dofinansowania, oraz dokonania czynności i złożenia dokumentów wskazanych w regulaminie konkursu albo w wezwaniu właściwej instytucji. Z kolei art. 30a ust. 1 u.z.p.p.r. stanowi, że umowa o dofinansowanie projektu jest zawierana stosownie do postanowień systemu realizacji danego programu operacyjnego, wyłącznie w odniesieniu do projektu spełniającego kumulatywnie dwie przesłanki: 1) pozytywnie przeszedł wszystkie etapy oceny i został wybrany do dofinansowania, oraz 2) jego dofinansowanie jest możliwe w ramach środków finansowych stanowiących alokację przeznaczoną na wdrażanie poszczególnych działań i priorytetów w ramach określonego programu operacyjnego.

Jak wynika z powyższego, umowa o dofinansowanie projektu ma za zadanie uregulowanie szczegółowych zasad dofinansowania projektu, a także praw i obowiązków stron z tym związanych⁴²⁷. W doktrynie podnosi się, że umowa o dofinansowanie projektu ma szczególny charakter prawny⁴²⁸. W tym zakresie wskazać należy, że ma ona cechy umowy cywilnoprawnej, lecz wykazuje również pewne cechy umowy administracyjnej. Zdaniem R. Poździka pomimo że przedmiot umowy o dofinansowanie dotyczy realizacji przedsięwzięć wspieranych ze środków publicznych, stanowi ona dwustronną czynność cywilnoprawną ponieważ „uregulowanie elementów umowy cywilnoprawnej w przepisach prawa publicznego nie powoduje utraty przez nią cywilnoprawnego charakteru. Umowa o dofinansowanie jest dwustronną czynnością prawną, gdyż do jej zawarcia niezbędne jest zgodne oświadczenie woli dwóch stron, czyli właściwej instytucji i beneficjenta. Tego typu umowy należy zaliczyć do pozakodeksowych umów nazwanych”⁴²⁹. Z kolei P. Szybka konstatuje, że „umowa o dofinansowanie projektu to zasadniczo umowa administracyjna, choć wykazuje ona równocześnie istotne cechy charakterystyczne dla cywilnoprawnego stosunku zobowiązaniowego (np. swoboda decyzji stron co do rozpoczęcia współdziałania zgodnie z taką formą, brak nadrzędności którejkolwiek ze stron – w przypadku umowy administracyjnej państwo lub jednostka samorządu terytorialnego działa w zakresie *dominium* a nie *imperium*;

⁴²⁷ R. Poździk, *Decyzje o zwrocie środków unijnych w praktyce wdrażania regionalnych programów operacyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 7-8, s. 106.

⁴²⁸ Zob. R. Talaga, *Ewolucja umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w polskim systemie prawnym*, „Ius Novum” 2019, nr 1, s. 186-187.

⁴²⁹ R. Poździk, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 51-52.

skutki prawne umowy mogą powodować powstanie, zmianę lub ustanie stosunku prawnego)⁴³⁰. L. Lipiec-Warzecha skłania się ku pogładowi, że umowa o dofinansowanie ma charakter umowy administracyjnoprawnej, gdyż „cechami charakterystycznymi umowy administracyjnoprawnej, zbliżającymi ją do umowy cywilnoprawnej, są swoboda podjęcia decyzji w sprawie współdziałania, równość stron oraz brak między nimi podległości służbowej czy organizacyjnej”⁴³¹. W. Miemieć wskazuje natomiast, że umowa o dofinansowanie projektu ma mieszany charakter prawny⁴³².

W orzecznictwie przeważa pogląd, że pomimo silnych powiązań z etapem administracyjnym poprzedzającym zawarcie umowy o dofinansowanie projektu, stanowi ona cywilnoprawną formą działania organów administracji publicznej⁴³³. W wyroku z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 247/16⁴³⁴, NSA podkreślił, że „Umowa pomiędzy instytucją przyznającą dofinansowanie a beneficjentem, w zakresie dofinansowania tworzy zobowiązanie cywilnoprawne, mimo że istotnie pewne uprawnienia i obowiązki stron wynikające z tej umowy mają podłoże administracyjnoprawne, np. zobowiązanie do poddania się kontroli, tryb kontroli realizacji projektu lub zadania (art. 206 ust. 2 pkt 4 u.f.p.)”. W innym wyroku, tj. z dnia 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt II GSK 2920/15⁴³⁵, NSA sformułował pogląd, zgodnie z którym „Kontrola dystrybucji środków europejskich dokonuje się co do zasady w trybie sądownoadministracyjnym, a jedynie część sporów trafia do sądów powszechnych. Droga cywilna w tego typu sprawach jest dopuszczalna na gruncie wykonywania umowy, o ile nie dotyczy kwestii, co do których ustawodawca wyraźnie wskazuje, że przewidziana jest droga administracyjna. Umowa o dofinansowanie jest umową o charakterze cywilnoprawnym, jednak procedura przewidziana dla zwrotu środków uznanych przez organ za niekwalifikowalne jest uregulowana także w art. 207 u.f.p., gdzie ustawodawca przewidział w tym zakresie drogę postępowania administracyjnego i kontrolę sądownoadministracyjną”. Z kolei WSA

⁴³⁰ P. Szybka, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), Warszawa 2014, s. 513; podobnie J. Patyk, J. Ciak, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, P. Smoleń (red.), Warszawa 2014, s. 1015.

⁴³¹ L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 206 ustawy o finansach publicznych* [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, idem, LEX 2011. Zob. też B. Dolnicki, *Umowa publicznoprawna – zagadnienia wybrane*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, J. Filipek (red.), Bielsko-Biała 2003, s. 170.

⁴³² W. Miemieć, *Komentarz do art. 206 ustawy o finansach publicznych. Uregulowanie w drodze umowy szczegółowych warunków dofinansowania projektu* [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Z. Ofiarski (red.), LEX 2019, pkt 6.

⁴³³ Zob. wyroki SN: z dnia 6 maja 2011 r. w sprawie II CSK 520/10, LEX nr 1027174, oraz z dnia 11 maja 2012 r. w sprawie II CSK 545/11, LEX nr 1229959, a także postanowienie NSA z dnia 19 marca 2003 r. w sprawie III SA 223/03, LEX nr 155871, wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2005 r. w sprawie III SA/Wa 394/05, LEX nr 177351 oraz postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 października 2008 r. w sprawie V SA/Wa 1961/08, LEX nr 1078688. Zob. też R. Szczepaniak, *Wybrane problemy związane z przeplataniem się...*, s. 116; R. Poździk, K. Brysiewicz, *Droga sądowa w sprawach związanych z dofinansowaniem projektów...*, s. 49.

⁴³⁴ LEX nr 2427660.

⁴³⁵ LEX nr 2315755.

w Warszawie w wyroku z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt V SA/Wa 457/13⁴³⁶, orzekł, że „Umowa o dofinansowanie ma charakter cywilnoprawny, zawierana jest zgodnie z systemem realizacji programu operacyjnego, a beneficjent zobowiązuje się do akceptacji zasad tego programu”.

W zakresie wydawania decyzji o dofinansowaniu należy stwierdzić, że z przepisu art. 2 pkt 2 ustawy wdrożeniowej wynika, iż przedmiotowe decyzje stanowiące podstawę dofinansowania projektu podejmuje jednostka sektora finansów publicznych w przypadku, gdy ta jednostka jest jednocześnie wnioskodawcą. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku projektów, dla których zawarcie umowy o dofinansowanie nie jest możliwe m.in. z uwagi na występowanie w ramach tej samej jednostki organizacyjnej (np. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, urzędy marszałkowskie) komórek pełniących rolę instytucji udzielającej wsparcia oraz otrzymujących takie wsparcie (np. w zakresie pomocy technicznej). Treść decyzji o dofinansowaniu zawiera postanowienia analogiczne do tych określonych dla umowy o dofinansowanie, z wyjątkiem elementów, które nie mogą mieć zastosowania, np. zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań⁴³⁷. Należy przy tym mieć na względzie, że w aktualnym stanie prawnym decyzja wydawana na podstawie art. 52 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 2 pkt 3 ustawy wdrożeniowej – będąca przecież formą rozstrzygnięcia indywidualnego o charakterze władczym, przyznającego dofinansowanie jej adresatowi – nie stanowi decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a., w szczególności ze względu na wewnętrzny charakter czynności oraz generalne wyłączenie stosowania przepisów tej ustawy na podstawie art. 50 ustawy wdrożeniowej⁴³⁸. W konsekwencji, ze względu na redakcję art. 5 pkt 1 p.p.s.a., decyzje o dofinansowaniu jako akty wewnętrzne nie podlegają kognicji sądów administracyjnych⁴³⁹.

2.3. Ramy instytucjonalne systemu realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce

Ustanowienie odpowiedniego systemu instytucjonalnego stanowi warunek *sine qua non* dla zapewnienia sprawnej realizacji programów operacyjnych w zakresie unijnej polityki spójności. Ogólne ramy instytucjonalne dotyczące systemów zarządzania programami operacyjnymi i kontroli nad nimi opierają się na regulacjach wyrażonych w przepisach

⁴³⁶ LEX nr 1375658.

⁴³⁷ R. Poźdżik, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 32.

⁴³⁸ Por. M. Szubiakowski, *Postępowanie w sprawie rozdziału środków...*, s. 32. Zob. też K. Brysiewicz, *System wyboru i oceny projektów...*, s. 21-23.

⁴³⁹ Por. J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 30 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* [w:] *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju...*, pkt 2.

właściwych rozporządzeń UE⁴⁴⁰. Zobowiązanie państw członkowskich do ustanowienia efektywnych systemów zarządzania i kontroli wynika wprost z treści art. 72 i 74 rozporządzenia ogólnego. Innymi słowy ustawodawca unijny uznał stworzenie odpowiedniego systemu zarządzania i kontroli za element niezbędny do skutecznego wdrażania programów operacyjnych. System ten składa się z szeregu instytucji odpowiedzialnych za proces zarządzania, certyfikacji wydatków, monitorowania i kontroli. Należy przy tym podkreślić, że źródłem obowiązku powołania części instytucji są przepisy unijne⁴⁴¹, a w przypadku niektórych decyzja o ich wyznaczeniu należy do uprawnień dyskrecjonalnych państw członkowskich⁴⁴². Wskazując na ramowy zakres kompetencji poszczególnych instytucji, rozporządzenie ogólne określa wyłącznie wymogi minimalne. Wynika stąd, że państwa członkowskie mogą poszerzać kompetencje poszczególnych instytucji, ale nie mogą modyfikować ich statusu i zakresu działania w stosunku do regulacji rozporządzeń unijnych⁴⁴³.

Zasady ustanowienia instytucji w ramach systemu realizacji polityki spójności UE w perspektywie finansowej 2014–2020 zostały określone w art. 123 rozporządzenia ogólnego. Na mocy tego przepisu państwa członkowskie są zobowiązane do wyznaczenia na poziomie każdego programu operacyjnego instytucji zarządzającej, certyfikującej i audytowej. Instytucja zarządzająca może pełnić również funkcje instytucji certyfikującej. Ta sama instytucja certyfikująca i audytowa może pełnić swoje funkcje dla kilku programów⁴⁴⁴. Procedura desygnacji instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej została uregulowana w art. 124 rozporządzenia ogólnego, natomiast w przepisy art. 125-127 tego rozporządzenia określiły funkcje instytucji zarządzającej, instytucji certyfikującej oraz instytucji audytowej. W ślad za terminologią wynikającą z rozporządzenia ogólnego, ustawa wdrożeniowa erygowała podmioty administrujące zajmujące się właściwym wydatkowaniem funduszy unijnych w perspektywie finansowej 2014-2020. W zależności od programu operacyjnego są to organy szczebla krajowego i regionalnego⁴⁴⁵. Zarys instytucjonalnego systemu realizacji programów operacyjnych został określony w rozdziale 4 ustawy wdrożeniowej. Ponadto należy podkreślić, że system instytucjonalny wyznaczony przez przepisy unijne jest rozszerzony przepisami krajowymi w szczególności o dodatkowe instytucje kontroli, które wykonują swoje funkcje z racji wykorzystywania przez beneficjentów środków pochodzących z budżetu UE, które są

⁴⁴⁰ I. Musiałkowska, *Środki unijne...*, s. 274 i nast.

⁴⁴¹ Chodzi tu o instytucje: zarządzającą, certyfikującą, audytową oraz komitet monitorujący.

⁴⁴² Np. instytucje pośredniczące, wdrażające czy Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju.

⁴⁴³ D.E. Harasimiuk, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, R. Poździk (red.), Warszawa 2016, s. 74.

⁴⁴⁴ Por. K. Kokocińska, *Polityka regionalna w Polsce i Unii Europejskiej*, Poznań 2012, s. 89.

⁴⁴⁵ P. Ostojki, *Instrumentalizacja prawa...*, s. 222.

środkami publicznymi w rozumieniu u.f.p. (np. minister właściwy do spraw finansów publicznych, NIK oraz regionalne izby obrachunkowe). Dodatkowo krajowy system instytucjonalny związany z realizacją programów operacyjnych rozbudowany jest o zadania, które wykonuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego poza pełnieniem funkcji instytucji zarządzającej⁴⁴⁶. Zadania przypisane temu ministrowi we wskazanym zakresie wynikają przede wszystkim z przepisów ustawy wdrożeniowej⁴⁴⁷.

2.3.1. Instytucja zarządzająca

Z uwagi na specyfikę sfery podmiotowej postępowań w zakresie udzielania wsparcia ze środków pochodzących z budżetu UE, kluczowym podmiotem instytucjonalnego systemu realizacji polityki spójności na poziomie krajowym jest instytucja zarządzająca. Przepis art. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. określa instytucję zarządzającą jako „właściwego ministra, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub, w przypadku regionalnego programu operacyjnego, zarząd województwa, odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację programu operacyjnego”. Natomiast art. 2 pkt 11 ustawy wdrożeniowej – nie definiując pojęcia instytucji zarządzającej – odsyła do przepisów unijnych mających zastosowanie w tym zakresie (art. 125 rozporządzenia ogólnego oraz art. 23 rozporządzenia EWT). Rozporządzenie ogólne w art. 123 ust. 1 jednoznacznie wskazuje, że każde państwo członkowskie wyznacza dla każdego programu operacyjnego krajową, regionalną lub lokalną instytucję lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny jako instytucję zarządzającą. Odpowiada ona za zarządzanie danym programem zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami oraz ponosi pełną odpowiedzialność za skuteczne i efektywne wdrażanie funduszy unijnych w jego ramach. Konsekwencją istnienia regulacji wskazanych powyżej jest zatem obowiązek powołania przez każde państwo członkowskie tego rodzaju instytucji, co z kolei przesądza o współistnieniu regulacji prawa unijnego oraz krajowego w omawianym zakresie⁴⁴⁸.

⁴⁴⁶ Por. J. Zdanukiewicz, *System instytucjonalny – założenia ogólne* [w:] *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, E. Kornberger-Sokołowska (red.), Warszawa 2012, s. 143.

⁴⁴⁷ Np. zgodnie z art. 4 ustawy wdrożeniowej minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonujący zadania państwa członkowskiego odpowiada za koordynację realizacji programów operacyjnych, która w szczególności polega na: 1) kontaktach z KE w zakresie związanym z realizacją umowy partnerstwa; 2) udzielaniu, zawieszaniu lub wycofywaniu desygnacji; 3) wydawaniu wytycznych dotyczących wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności; 4) monitorowaniu realizacji programów operacyjnych; 5) określaniu celów finansowych i rzeczowych wydatkowania środków w ramach programów operacyjnych na kolejne lata oraz monitorowaniu realizacji tych celów w perspektywie finansowej 2014-2020; 6) zapewnieniu systemu informacji i promocji w zakresie programów operacyjnych.

⁴⁴⁸ Por. J. Odachowski, G. Karwatowicz, *Zarząd województwa jako instytucja zarządzająca...*, s. 111.

W art. 125 ust. 2-4 rozporządzenia ogólnego zostały określone podstawowe rodzaje kompetencji wykonywanych przez instytucje zarządzające, do których ustawodawca unijny zaliczył realizację zadań związanych z: zarządzaniem programami operacyjnymi, procesem wyboru projektów do dofinansowania oraz zarządzaniem finansowym i kontrolą programu operacyjnego⁴⁴⁹. W odniesieniu do zarządzania omawiana instytucja wspiera prace komitetu monitorującego, przygotowuje roczne i końcowe sprawozdania z wdrażania programów operacyjnych, udostępnia instytucjom pośredniczącym oraz beneficjentom informacje istotne dla wykonywania ich zadań i wdrażania projektów, ustanawia system elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdego projektów oraz zapewnia prawidłowe przechowywanie tych danych (art. 125 ust. 2 rozporządzenia ogólnego). W zakresie procesu wyboru projektów do kompetencji instytucji zarządzającej należy w szczególności sporządzanie i stosowanie niedyskryminujących i przejrzystych procedur wyboru i kryteriów zapewniających osiągnięcie celów szczegółowych i rezultatów w ramach odpowiednich programów operacyjnych. Dodatkowo instytucja ta zapewnia zgodność projektów z zakresem interwencji EFSI, sprawdza zdolność administracyjną, finansową i operacyjną beneficjentów oraz prowadzi niezbędną dokumentację (art. 125 ust. 3 rozporządzenia ogólnego). Z kolei realizując zadania z zakresu zarządzania finansowego i kontroli instytucja zarządzająca weryfikuje faktyczne dostarczenie współfinansowanych towarów i usługi oraz rzeczywiste poniesienie deklarowanych wydatków na zasadach zgodnych z prawem oraz postanowieniami konkretnego programu operacyjnego. Ponadto jest ona odpowiedzialna za wprowadzenie skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych oraz ustanowienie procedur związanych z przechowywaniem dokumentacji dotyczącej wydatków i audytów, które są pomocne przy zachowaniu właściwej ścieżki audytu celem umożliwienia instytucji audytowej wykonywania przypisanych jej zadań (art. 125 ust. 4 rozporządzenia ogólnego)⁴⁵⁰. Uprawnienia kontrolne instytucji zarządzającej obejmują oprócz weryfikacji administracyjnej dokumentów składanych przez beneficjentów wraz z wnioskami o płatność również kontrole projektów w siedzibie beneficjenta lub w miejscu ich realizacji⁴⁵¹.

Jak wynika z art. 9 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, będącej rozwinięciem postanowień art. 123 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, instytucją zarządzającą dla krajowego programu operacyjnego oraz programu EWT (jeśli instytucja ta została ustanowiona na terytorium RP) jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, natomiast instytucją zarządzającą dla

⁴⁴⁹ Zob. A. Filipek, *op. cit.*, s. 392.

⁴⁵⁰ Szerzej na temat postępowania audytowego zob. J. Kulicki, *Kontrola skarbową w systemie kontroli państwowej*, Warszawa 2014, s. 263 i nast.

⁴⁵¹ D.E. Harasimiuk, *op. cit.*, s. 37.

regionalnego programu operacyjnego jest właściwy miejscowo zarząd województwa. Na mocy art. 9 ust. 2 ustawy wdrożeniowej został ustanowiony otwarty katalog kompetencji instytucji zarządzającej, o czym świadczy użyte w treści tego przepisu sformułowanie „w szczególności”. Oznacza to, że polski ustawodawca nie wyklucza realizacji przez omawianą instytucję innych zadań określonych przepisami prawa⁴⁵². Nieenumeratywne wyliczenie zadań tej instytucji znajduje swoje uzasadnienie w konieczności zapewnienia jej elastyczności działania celem skutecznego wykonywania zobowiązań wynikających z norm rozporządzenia ogólnego⁴⁵³. W tym miejscu należy zaznaczyć, że zadania wymienione w powołanym przepisie mają charakter komplementarny w stosunku do obowiązków instytucji zarządzającej wymienionych w art. 125 ust. 2-4 rozporządzenia ogólnego oraz szczególny w stosunku do katalogu kompetencji wymienionych w art. 26 ust. 1 u.z.p.p.r.⁴⁵⁴. W myśl art. 9 ust. 2 ustawy wdrożeniowej do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności przygotowanie i realizacja procedury wyboru projektów (w tym zadania związane z procedurą odwoławczą), monitorowanie i ewaluację programu operacyjnego, pełnienie funkcji instytucji certyfikującej wydawanie decyzji w przedmiocie odraczania terminów lub rozkładania na raty spłat należności, potrącania bądź udzielania ulg oraz zapewnienie informacji o programie operacyjnym i jego promocja⁴⁵⁵.

Omawiając powyższe regulacje prawne należy zwrócić uwagę, że z punktu widzenia tematyki podjętej w niniejszej pracy szczególnie istotne są zadania instytucji zarządzającej odnoszące się do procesu wyboru poszczególnych projektów do dofinansowania, co jest immanentnie związane z kwestią podejmowania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych i ma fundamentalne znaczenie dla procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE⁴⁵⁶. Propozycje kryteriów wyboru projektów, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy wdrożeniowej, są przygotowywane właśnie przez instytucję zarządzającą i stanowią zbiór wymagań formalnych i merytorycznych stawianych zarówno wnioskodawcom, jak i planowanym przez nich przedsięwzięciom⁴⁵⁷, eliminując *ab initio* z procedury ubiegania się o wsparcie projekty i potencjalnych beneficjentów, którzy nie spełniają standardów przez nie określonych⁴⁵⁸. Propozycje kryteriów są zatwierdzane przez odpowiedni komitet monitorujący.

⁴⁵² J. Odachowski, G. Karwatowicz, *Zarząd województwa jako instytucja zarządzająca...*, s. 111.

⁴⁵³ D.E. Harasimiuk, *op. cit.*, s. 75.

⁴⁵⁴ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 9 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* [w:] *Zasady realizacji programów...*, pkt B.2.

⁴⁵⁵ Por. J. Zdanukiewicz, *op. cit.*, s. 146-147.

⁴⁵⁶ Zob. J. Odachowski, G. Karwatowicz, *Zarząd województwa jako instytucja zarządzająca...*, s. 114.

⁴⁵⁷ Por. J.W. Tkaczyński, M. Świstak, E. Sztorc, *Projekty europejskie. Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych*, Warszawa 2011, s. 314.

⁴⁵⁸ R. Poździk, *Charakter prawny kryteriów...*, s. 110.

Muszą one spełniać warunki określone w art. 125 ust. 3 lit. a rozporządzenia ogólnego, tj. zapewniać, że wybrane na ich podstawie projekty przyczynią się do osiągnięcia celów szczegółowych i rezultatów odpowiednich programów operacyjnych. Ponadto kryteria w swej treści powinny być niedyskryminacyjne i transparentne oraz uwzględniać ogólne zasady równości szans i zrównoważonego rozwoju⁴⁵⁹. Podkreślić przy tym należy, że instytucja zarządzająca dysponuje wyłączną kompetencją do ustanawiania, podziału, uszczegółowienia i zmiany kryteriów wyboru⁴⁶⁰. Wnosząc zatem *a contrario*, kompetencja ta nie przysługuje innym podmiotom, w tym organom stosującym prawo (np. sądom administracyjnym w ramach kontroli prawidłowości oceny projektów)⁴⁶¹.

Niezwykle istotnym zadaniem instytucji zarządzającej – zwłaszcza w kontekście możliwości przeprowadzenia zainicjowanej przez wnioskodawców procedury odwoławczej w ramach danego programu operacyjnego – jest wybór projektów do dofinansowania. Na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy wdrożeniowej instytucja zarządzająca jest instytucją właściwą do wyboru projektów do dofinansowania. Do oceny projektów o dofinansowanie powoływane są komisje oceny projektów. Dokonywane przez nie oceny stanowią podstawę do ułożenia list rankingowych i rekomendacji do wsparcia wyłanianych projektów⁴⁶². Jak już wcześniej zostało wyjaśnione, procedura wyboru projektów składa się zasadniczo z dwóch etapów: oceny formalnej oraz oceny merytorycznej. Pierwszy etap odnosi się do weryfikacji prawidłowości przygotowania wniosku o dofinansowanie projektu oraz kwalifikowalności wnioskowanego wsparcia bez analizy jego *meritum*⁴⁶³. Natomiast drugi etap ma charakter wartościujący poszczególne projekty, zawierający wyjaśnienie okoliczności uzasadniających przyznaną punktację w ramach odpowiednich kryteriów oceny umożliwiających wyłonienie projektu do dofinansowania⁴⁶⁴. Po dokonanej ocenie projektu i uznaniu, że kwalifikuje się on do wsparcia, stosownie do przepisu art. 9 ust. 2 pkt 3 ustawy wdrożeniowej, instytucja zarządzająca jest uprawniona do podjęcia decyzji o dofinansowaniu lub zawarcia umowy o dofinansowanie projektu⁴⁶⁵. Kompetencje tej instytucji w ramach obowiązującej procedury odwoławczej zostaną szczegółowo przedstawione w rozdziale II niniejszej pracy.

⁴⁵⁹ Zob. wyroki: WSA w Kielcach z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie I SA/Ke 662/17, LEX nr 2431025 oraz WSA w Białymstoku z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie I SA/Bk 169/13, LEX nr 1400849.

⁴⁶⁰ D.E. Harasimiuk, *op. cit.*, s. 76.

⁴⁶¹ Zob. wyrok NSA z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie II GSK 1012/12, LEX nr 1225696.

⁴⁶² I. Musiałkowska, *Środki unijne...*, s. 277.

⁴⁶³ Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie III SA/Lu 183/11, LEX nr 1132709, oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 września 2011 r. w sprawie III SA/Łd 752/11, LEX nr 1088090.

⁴⁶⁴ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 231.

⁴⁶⁵ D.E. Harasimiuk, *op. cit.*, s. 76.

Do istotnych zadań instytucji zarządzającej należy również zlecenie płatności oraz zlecenie wypłaty współfinansowania krajowego z budżetu państwa w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego na rzecz beneficjentów (art. 9 ust. 2 pkt 4 ustawy wdrożeniowej), co ma szczególne znaczenie z punktu widzenia sprawnej realizacji projektów⁴⁶⁶. Omawiana instytucja nie przekazuje beneficjentom środków finansowych bezpośrednio, lecz – zgodnie z art. 188 ust. 1 u.f.p. – wystawia zlecenie płatności, na podstawie którego Bank Gospodarstwa Krajowego dokonuje przelewu środków na rachunek beneficjenta⁴⁶⁷. Ponadto w okresie programowania na lata 2014-2020 instytucja zarządzająca na mocy art. 9 ust. 2 pkt 6 ustawy wdrożeniowej pełni równocześnie funkcję instytucji certyfikującej. Do jej zadań w tym zakresie należy sporządzanie i przedstawianie KE wniosków o płatność oraz poświadczanie ich wiarygodności. Kompetencje instytucji zarządzającej rozciągają się także na proces kontroli, monitorowania i ewaluacji programów operacyjnych (art. 9 ust. 2 pkt 5, 7, 10-11 ustawy wdrożeniowej). Uprawnienia kontrolne mają kluczowe znaczenie przy weryfikacji prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów. W przypadku wykrycia nieprawidłowości⁴⁶⁸ instytucja zarządzająca jest zobligowana do podjęcia odpowiednich działań polegających na nakładaniu korekt finansowych oraz odzyskiwaniu kwot podlegających zwrotowi (art. 9 ust. 2 pkt 8-9 ustawy wdrożeniowej)⁴⁶⁹. Do obowiązków omawianej instytucji należy również zapewnienie informacji o programie operacyjnym i prowadzenie odpowiedniej kampanii promocyjnej (art. 9 ust. 2 pkt 12 ustawy wdrożeniowej). Nadto należy wskazać, że stosownie do art. 10 ust. 5 ustawy wdrożeniowej instytucja zarządzająca lub, za jej zgodą, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca może zlecać usługi związane z realizacją swoich zadań innym podmiotom, z wyjątkiem usług polegających na prowadzeniu kontroli systemowych.

⁴⁶⁶ *Ibidem*.

⁴⁶⁷ Szczegółowe zasady dokonywania płatności zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności (Dz.U. z 2018 r., poz. 1011).

⁴⁶⁸ Zob. G. Karwatowicz, J. Odachowski, *Definicja legalna „nieprawidłowości” w kontekście funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, „Kontrola Państwowa” 2009, nr 4, s. 116 i nast.

⁴⁶⁹ Szerzej zob. J. Ostalowski, *Postępowanie w sprawie zwrotu środków Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 2, s. 33; J. Lokajewska, *Przedawnienie zobowiązań beneficjentów z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 4, s. 50 i nast.; W. Miemiec, *Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich*, „Finanse Komunalne” 2012, nr1-2, s. 39; G. Karwatowicz, J. Odachowski, *Nieprawidłowości w zamówieniach publicznych skutkujące nałożeniem korekt finansowych*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 7-8, s. 88. Zob. też uchwałę 7 sędziów NSA z dnia 27 października 2014 r. w sprawie II GPS 2/14, LEX nr 1523401, oraz wyroki: WSA w Szczecinie z dnia 28 maja 2014 r. w sprawie I SA/Sz 37/14, LEX nr 1473825, WSA we Wrocławiu z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie III SA/Wr 12/14, LEX nr 1482238.

2.3.2. Instytucja pośrednicząca

Instytucja zarządzająca, działając na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, może powierzyć odrębnemu podmiotowi, tj. instytucji pośredniczącej, wykonanie części przypisanych jej zadań związanych z realizacją krajowego albo regionalnego programu operacyjnego. W art. 2 pkt 18 rozporządzenia ogólnego została zawarta definicja legalna pojęcia „instytucji pośredniczącej”. W świetle tego przepisu instytucją pośredniczącą jest „podmiot publiczny lub prywatny, za którego działalność odpowiedzialność ponosi instytucja zarządzająca lub instytucja certyfikująca, bądź podmiot wykonujący obowiązki w imieniu takiej instytucji, w odniesieniu do beneficjentów realizujących operacje”. Natomiast zgodnie z art. 5 pkt 3 u.z.p.p.r. określenie „instytucja pośrednicząca” oznacza „organ administracji publicznej lub inną jednostkę sektora finansów publicznych, której została powierzona, w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego”. Z kolei definicja przewidziana w art. 2 pkt 9 ustawy wdrożeniowej wskazuje, że instytucją pośredniczącą jest „podmiot, któremu została powierzona, w drodze porozumienia albo umowy zawartych z instytucją zarządzającą, realizacja zadań w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego”. Z treści wyżej przytoczonych przepisów oraz z uwagi na fakt, że art. 2 pkt 9 ustawy wdrożeniowej niewątpliwie ma charakter szczególny wobec art. 5 pkt 3 u.z.p.p.r. wynika, iż w aktualnej perspektywie finansowej katalog podmiotów mogących pełnić funkcję instytucji pośredniczącej został rozszerzony o podmioty prywatne, które jednakże muszą posiadać płynność finansową, ich kompetencje muszą obejmować możliwość realizowania zadań w powierzonej dziedzinie, jak również podmioty te muszą posiadać odpowiednie zasoby kadrowe oraz zdolności w zakresie zarządzania finansowego⁴⁷⁰. Co jeszcze istotne, uzasadnieniem decentralizacji systemu wdrażania danego programu operacyjnego jest zapewnienie ram instytucjonalnych dla sprawnej i skutecznej implementacji postanowień tego programu. W związku z tym – w zależności od zapotrzebowania – w jednym programie operacyjnym może występować kilka różnych instytucji pośredniczących działających na rzecz realizacji poszczególnych osi priorytetowych, jednakże może również zaistnieć sytuacja, w której nie dojdzie do ustanowienia instytucji pośredniczącej dla konkretnego programu operacyjnego⁴⁷¹.

⁴⁷⁰ R. Poździk, D.E. Harasimiuk, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, R. Poździk (red.), Warszawa 2016, s. 82.

⁴⁷¹ Zob. A. Jankowska, [w:] *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności...*, s. 465; M. Świstak, *Polityka regionalna Unii Europejskiej...*, s. 197.

Podstawę prawną delegowania zadań instytucji pośredniczącej stanowi zawierane z instytucją zarządzającą porozumienie administracyjne (w przypadku podmiotu publicznego) lub umowa cywilnoprawna (w przypadku podmiotu spoza sektora finansów publicznych)⁴⁷². Zgodnie z art. 123 ust. 6 rozporządzenia ogólnego odpowiednie uzgodnienia między tymi instytucjami powinny być określone w formie pisemnej w celu zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego⁴⁷³. Przedmiotem wyżej powołanego porozumienia lub umowy jest szczegółowe określenie praw i obowiązków stron w zakresie realizacji zadań związanych na ogół z zarządzaniem, kontrolą i monitorowaniem określonej osi priorytetowej lub działania w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego⁴⁷⁴. W tym miejscu należy zaznaczyć, że art. 10 ust. 1 ustawy wdrożeniowej wskazuje przykładowe kompetencje mogące polegać przekazaniu. W myśl tego przepisu przekazanie to powinno co najmniej obejmować powierzenie zadań w zakresie wydawania decyzji o zwrocie środków (art. 207 ust. 9 u.f.p.) oraz decyzji o zapłacie odsetek (art. 189 ust. 3b u.f.p.), a także wydawania decyzji o umorzeniu oraz o odroczeniu albo rozłożeniu na raty spłaty należności wynikających z obowiązku zwrotu środków (art. 61 u.f.p.). Instytucji pośredniczącej może również zostać powierzone rozpatrywanie odwołań od decyzji, o których mowa powyżej, wydawanych w pierwszej instancji przez instytucję wdrażającą. Przepis art. 55 ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej wskazuje natomiast, że instytucja pośrednicząca może także zostać upoważniona do rozpatrywania protestów w ramach przedsądowego etapu procedury odwoławczej⁴⁷⁵. Natomiast z art. 10 ust. 6 ustawy wdrożeniowej jednoznacznie wynika, że delegacja uprawnień na rzecz instytucji pośredniczącej nie może dotyczyć certyfikacji wydatków do KE. Poza tym na mocy zawartego porozumienia lub umowy instytucja, której powierzone zostały zadania, jest zobowiązana do stosowania wytycznych związanych z przedmiotem powierzenia. Jednocześnie należy podkreślić, że powierzenie zadań lub zlecenie usług związanych z realizacją programu operacyjnego nie wyłącza odpowiedzialności instytucji zarządzającej za ich realizację (art. 10 ust. 7 ustawy wdrożeniowej)⁴⁷⁶.

W art. 11 ustawy wdrożeniowej ustawodawca wprowadził regulację dotyczącą nadzoru nad realizacją powierzonych zadań przez instytucję pośredniczącą lub wdrażającą. W przypadku stwierdzenia przez instytucję powierzającą zadania uchybień w realizacji przekazanych kompetencji stanowiących naruszenie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, działań niezgodnych z systemem realizacji programu operacyjnego lub stwierdzenia

⁴⁷² R. Poździk, D.E. Harasimiuk, *op. cit.*, s. 83.

⁴⁷³ Zob. A. Filipek, *op. cit.*, s. 386.

⁴⁷⁴ Por. I. Musiałkowska, *Środki unijne...*, s. 275.

⁴⁷⁵ R. Poździk, D.E. Harasimiuk, *op. cit.*, s. 83.

⁴⁷⁶ I. Musiałkowska, *Środki unijne...*, s. 275.

przesłanek do dokonania korekt finansowych, o których mowa w art. 144 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, przepis art. 11 ust. 1 ustawy wdrożeniowej wymienia mogące mieć zastosowanie cztery środki prawne. Rekomendacje oraz zobowiązanie do podjęcia działań naprawczych stanowią środki o charakterze perswazyjnym określone w art. 11 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy wdrożeniowej, w których właściwa instytucja wskazuje rodzaj uchybienia oraz określa termin ich usunięcia. Do środków o charakterze sankcyjnym zaliczone zostało wstrzymanie lub cofnięcie części albo całości dofinansowania oraz wystąpienie do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego o zawieszenie desygnacji instytucji, która dopuściła się uchybień (art. 11 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy wdrożeniowej)⁴⁷⁷. Jednocześnie wskazać należy, że regulacja zawarta w przepisach art. 11 ust. 2 i 3 ustawy wdrożeniowej, stanowiąca akcesoryjny instrument dyscyplinujący instytucje, którym została powierzona realizacja zadań, zapewnia ochronę praw beneficjentów w razie dopuszczenia się uchybień przez te instytucje⁴⁷⁸. Jej konstrukcja polega ma tym, że w przypadku nałożenia korekty finansowej w wyniku uchybienia instytucji pośredniczącej lub wdrażającej anulowanie części albo całości dofinansowania nie zwalnia instytucji, która dopuściła się uchybień lub instytucji zobowiązanej do wypłaty dofinansowania, z obowiązku wypłaty równowartości dofinansowania należnego beneficjentowi. Takie rozwiązanie powoduje bezpośrednią finansową odpowiedzialność instytucji za uchybienia popełnione przy realizacji zadań powierzonych jej na podstawie porozumienia albo umowy⁴⁷⁹.

2.3.3. Instytucja wdrażająca

Pojęcie instytucji wdrażającej nie zostało zdefiniowane w słowniczku zawartym w art. 2 rozporządzenia ogólnego. Znaczenie tego określenia zostało natomiast ustalone na gruncie prawa krajowego. Zgodnie z art. 5 pkt 4 u.z.p.p.r. mianem instytucji wdrażającej ustawodawca określił „podmiot publiczny lub prywatny, któremu na podstawie porozumienia lub umowy została powierzona, w ramach programu operacyjnego, realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów”. W myśl art. 2 pkt 10 ustawy wdrożeniowej instytucja wdrażająca to „podmiot, któremu została powierzona, w drodze porozumienia albo umowy zawartych z instytucją pośredniczącą, realizacja zadań w ramach krajowego lub regionalnego

⁴⁷⁷ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 11 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* [w:] *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz*, *idem*, LEX/el. 2014, pkt 1-4.

⁴⁷⁸ Zob. Ł. Prus, *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań w prawie administracyjnym UE. Glosa do wyroku TS z dnia 19 maja 1992 r., C-104/89 oraz C-37/90*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 33 i nast.

⁴⁷⁹ Por. R. Poździk, D.E. Harasimiuk, *op. cit.*, s. 88-89.

programu operacyjnego”. W oparciu o przytoczone przepisy prawa należy stwierdzić, że instytucja pośrednicząca może dokonać dalszego przekazania powierzonych jej uprawnień na rzecz jednej lub większej liczby instytucji wdrażających (publicznych lub prywatnych)⁴⁸⁰. Należy przy tym mieć na względzie, że przekazanie takie wymaga uprzedniego uzyskania zgody właściwej instytucji zarządzającej, gdyż to ona ponosi odpowiedzialność za realizację danego programu operacyjnego⁴⁸¹. Analogicznie jak w przypadku instytucji pośredniczącej, utworzenie instytucji wdrażającej nie jest obligatoryjne, jednakże ewentualne powierzenie realizacji zadań tej instytucji powinno opierać się na umowie cywilnoprawnej lub porozumieniu administracyjnym⁴⁸². Katalog spraw, jakie mogą być przekazane instytucji wdrażającej nie ma charakteru enumeratywnego, jednakże z oczywistych względów musi on mieścić się w zakresie kompetencji przekazanych instytucji pośredniczącej⁴⁸³. Nadto należy wskazać, że zakres delegacji powinien obejmować działania wykonywane w związku z realizacją projektów, np. wybór projektów do dofinansowania, zawieranie umów o dofinansowanie, kontrolę realizacji projektów czy weryfikację składanych przez beneficjentów wniosków o płatność⁴⁸⁴. Przepis art. 10 ust. 5 ustawy wdrożeniowej wskazuje natomiast, że instytucja wdrażająca jest uprawniona do zlecania realizacji czynności technicznych związanych z wdrażaniem programu operacyjnego innym podmiotom, w tym spoza sektora finansów publicznych (np. jednostkom naukowo-badawczym). Ponadto, jak zostało wyżej wspomniane, w przypadkach stwierdzenia uchybień przy realizacji powierzonych zadań, instytucja wdrażająca odpowiada bezpośrednio za zwrot należności. W sytuacji gdy należne beneficjentom dofinansowanie zostało już wypłacone, instytucja ta jest zobowiązana do zwrotu równowartości kwoty nieprawidłowości z własnych środków⁴⁸⁵.

2.3.4. Instytucja audytowa

Na mocy art. 123 ust. 4 rozporządzenia ogólnego każde państwo członkowskie jest zobligowane do wyznaczenia instytucji audytowej, uprawnionej do przeprowadzania audytu prawidłowego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli poszczególnych programów operacyjnych, która jest funkcjonalnie niezależna od instytucji zarządzającej i instytucji

⁴⁸⁰ I. Musiałkowska, *Środki unijne...*, s. 276.

⁴⁸¹ P. Ostojki, *Instrumentalizacja prawa...*, s. 224.

⁴⁸² D.E. Harasimiuk, *op. cit.*, s. 36.

⁴⁸³ R. Poździk, D.E. Harasimiuk, *op. cit.*, s. 84.

⁴⁸⁴ A. Walenia, *op. cit.*, s. 153.

⁴⁸⁵ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 11 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* [w:] *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz, idem*, LEX/el. 2014, pkt 5.

certyfikującej⁴⁸⁶. Wynika stąd, że do zakresu kompetencji tej instytucji należy prowadzenie audytów wszelkich czynności związanych z wdrażaniem funduszy unijnych pod względem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, procedurami oraz systemem realizacji konkretnego programu operacyjnego. Czynności audytowe wykonywane są na podstawie stosownej próby operacji w oparciu o zadeklarowane wydatki (art. 127 ust. 1 rozporządzenia ogólnego)⁴⁸⁷.

W Polsce funkcję instytucji audytowej dla wszystkich krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach polityki spójności pełni Szef Krajowej Administracji Skarbowej (art. 35d u.z.p.p.r., art. 13 ustawy wdrożeniowej) przy pomocy wyodrębnionych centralnych i terenowych jednostek administracji skarbowej podległych temu organowi⁴⁸⁸. Zadania instytucji audytowej na gruncie prawa krajowego wykonywane są w trybie określonym w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁴⁸⁹ oraz ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁴⁹⁰. Instytucją odpowiedzialną za otrzymywanie płatności z KE jest minister właściwy do spraw finansów publicznych. Środki finansowe przekazywane przez KE jako zaliczki oraz płatności okresowe i płatność końcowa są włączone do budżetu państwa jako jego dochody. W dalszej kolejności środki te są przekazywane z budżetu państwa w formie dotacji na dofinansowanie projektów w ramach określonych programów operacyjnych⁴⁹¹. Instytucja audytowa w pełni odpowiada za wszelkie prace audytowe, które są przeprowadzane w odniesieniu do każdego programu operacyjnego wdrażanego w ramach polityki spójności, z tym że prowadzenie audytów może zostać powierzone innym podmiotom. W sytuacji przeprowadzania audytów przez podmiot inny niż instytucja audytowa, instytucja ta zapewnia takiemu podmiotowi niezbędną niezależność funkcjonalną⁴⁹². Instytucja audytowa współpracuje z KE w celu koordynowania planów i metod audytów oraz dokonuje z nią niezwłocznej wymiany wyników przeprowadzonych audytów systemów zarządzania i kontroli (art. 128 ust. 1 rozporządzenia ogólnego). Instytucja audytowa, poprzez realizację swoich kompetencji w zakresie kontroli zasady wydatkowania środków pochodzących z funduszy unijnych, równocześnie przyczynia się do wykrywania i zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych działań naruszających interesy finansowe UE⁴⁹³.

⁴⁸⁶ Por. M. Świstak, *Polityka regionalna Unii Europejskiej...*, s. 197.

⁴⁸⁷ D.E. Harasimiuk, *op. cit.*, s. 93.

⁴⁸⁸ Por. I. Musiałkowska, *Środki unijne...*, s. 276.

⁴⁸⁹ Dz.U. z 2019 r., poz. 1520, ze zm.

⁴⁹⁰ Dz.U. z 2019 r., poz. 1556, ze zm.

⁴⁹¹ A. Walenia, *op. cit.*, s. 153.

⁴⁹² A. Filipek, *op. cit.*, s. 400-401.

⁴⁹³ D.E. Harasimiuk, *op. cit.*, s. 94.

2.3.5. Komitet monitorujący

Niezwykle istotnym elementem systemu realizacji funduszy UE jest monitoring postępu finansowo-rzeczowego w zakresie osiągnięcia celów wyznaczonych dla poszczególnych programów operacyjnych. Ze względu na powyższe, ustawodawca unijny w art. 47 ust. 1 rozporządzenia ogólnego zobowiązał państwa członkowskie do ustanowienia komitetu monitorującego na poziomie każdego programu operacyjnego zgodnie z krajowymi ramami instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi⁴⁹⁴. W polskim porządku prawnym kwestie dotyczące organizacji, trybu działania i zakresu kompetencji komitetów monitorujących w perspektywie finansowej 2014-2020 reguluje art. 14 ustawy wdrożeniowej. Należy przy tym mieć na względzie, że konstrukcja prawna komitetu monitorującego jest przejawem realizacji zasady partnerstwa, o której mowa w art. 5 rozporządzenia ogólnego, oraz koresponduje z rozwiązaniami określonymi w art. 36 u.z.p.p.r., obowiązującymi w okresie programowania 2007-2013⁴⁹⁵.

Przepis art. 14 ust. 2 ustawy wdrożeniowej stanowi, że komitet monitorujący jest powoływany przez instytucję zarządzającą w drodze zarządzenia wydawanego przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (w przypadku krajowego programu operacyjnego) lub w drodze uchwały podejmowanej przez właściwy terytorialnie zarząd województwa (w przypadku regionalnego programu operacyjnego). Przewodniczy mu przedstawiciel instytucji zarządzającej. W skład komitetu monitorującego wchodzi przedstawiciele rządu, samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, szkolnictwa wyższego i nauki oraz partnerów społecznych i gospodarczych (art. 14 ust. 4 ustawy wdrożeniowej). W pracach komitetu monitorującego uczestniczy także przedstawiciel KE, pełniąc rolę doradczą (art. 48 ust. 3 rozporządzenia ogólnego). Ponadto, stosownie do przepisu art. 14 ust. 9b ustawy wdrożeniowej, na pisemny wniosek wojewody instytucja zarządzająca regionalnym programem operacyjnym umożliwia wojewodzie albo jego przedstawicielowi udział w pracach komitetu w charakterze obserwatora. Komitet monitorujący funkcjonuje na podstawie regulaminu działania, który wskazuje jego skład, określa zadania oraz zasady pracy, w tym częstotliwość posiedzeń. Art. 49 ust. 1 rozporządzenia ogólnego stanowi wprost, że posiedzenia komitetu monitorującego powinny odbywać się przynajmniej raz w roku⁴⁹⁶.

⁴⁹⁴ Zob. I. Musiałkowska, *Środki unijne...*, s. 276-277.

⁴⁹⁵ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 14 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* [w:] *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz*, *idem*, LEX/el. 2014, pkt 2.

⁴⁹⁶ D.E. Harasimiuk, *op. cit.*, s. 97.

Funkcje komitetu monitorującego zostały określone w art. 49 i 110 rozporządzenia ogólnego. Przepis art. 49 w sposób ogólny wskazuje, że zasadniczym zadaniem tego podmiotu jest dokonywanie przeglądu wdrażania programu operacyjnego i oceny postępów w osiągnięciu jego celów⁴⁹⁷. Analizując treść art. 110 rozporządzenia ogólnego trzeba zauważyć, że uszczegóławia on zadania komitetu monitorującego w odniesieniu do funduszy polityki spójności. Przepis ten do najważniejszych zadań komitetu zalicza przede wszystkim: analizowanie wszelkich kwestii, które mogą mieć wpływ na wykonanie celów wyznaczonych w programie operacyjnym, rozpatrywanie postępów w realizacji planu ewaluacji, a także ocena wdrażania dużych projektów oraz wspólnych planów działania⁴⁹⁸. Dodatkowo komitet rozpatruje i zatwierdza metodykę i kryteria wyboru projektów, roczne i końcowe sprawozdania z wdrażania programów operacyjnych oraz wszelkie propozycje instytucji zarządzającej dotyczące zmian wprowadzanych do programów operacyjnych. Zatwierdzając kryteria oceny projektów komitet monitorujący powinien mieć wzgląd na to, czy propozycje tych kryteriów przedstawione przez instytucję zarządzającą przyczyniają się do osiągnięcia przez projekty celów szczegółowych i rezultatów danego programu operacyjnego⁴⁹⁹.

3. Kształtowanie się procedury odwoławczej w ramach systemu realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce

3.1. Możliwość kontroli negatywnej oceny projektu pod rządami ustawy o Narodowym Planie Rozwoju⁵⁰⁰

Przystąpienie Polski do UE uwidocznilo potrzebę wdrożenia przez krajowe władze publiczne sprawnego systemu realizacji i monitorowania polityki spójności. Efektem prac legislacyjnych podjętych w tym zakresie było uchwalenie w dniu 20 kwietnia 2004 r. ustawy o NPR. Szereg przepisów tej ustawy odnosiło się w sposób pośredni lub bezpośredni do postępowań związanych z oceną i wyborem projektów. Nie mniej jednak należy podkreślić, że przedmiotowy akt normatywny nie zawierał choćby fragmentarycznych regulacji odnoszących się do kontroli administracyjnej oraz sądowej wyników tych postępowań⁵⁰¹. Ergo, w początkowej fazie kształtowania się procedury odwoławczej w ramach systemu realizacji

⁴⁹⁷ Zob. A. Filipek, *op. cit.*, s. 216.

⁴⁹⁸ Por. A. Walenia, *op. cit.*, s. 149-150.

⁴⁹⁹ D.E. Harasimiuk, *op. cit.*, s. 98.

⁵⁰⁰ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U.z 2019 r., poz. 1465, ze zm.); dalej: ustawa o NPR.

⁵⁰¹ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 130.

unijnej polityki spójności w Polsce, tj. w perspektywie finansowej obejmującej lata 2004-2006, kwestia środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcom w toku postępowania o przyznanie dofinansowania z programów operacyjnych nie stanowiła materii regulowanej przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Tylko w wyjątkowych przypadkach systemy realizacji programów operacyjnych przewidywały pewne procedury odwoławcze⁵⁰², które nie do końca spełniały funkcje normalizacyjne⁵⁰³. Istniejące wówczas procedury w tym zakresie uregulowane były na poziomie różnego rodzaju podręczników i przewodników będących immanentną częścią systemów realizacji odpowiednich programów operacyjnych. Tak więc M. Perkowski trafnie konstatuje, że „występujące możliwości odwoławcze nie były na ogół realne, co uzasadniało tezę o pozornym ich kształcie”⁵⁰⁴. W rezultacie wnioskodawcy ubiegający się o dofinansowanie swoich projektów postawieni zostali w sytuacji faktycznego ograniczenia ich konstytucyjnie chronionych praw z powodu braku konkretnych przepisów ujętych w aktach prawnych rangi ustawowej, umożliwiających wniesienie odwołania od niekorzystnych dla nich rozstrzygnięć w zakresie przyznania im dofinansowania z funduszy unijnych⁵⁰⁵. Procedura odwoławcza w takim kształcie była niezgodna ze standardami europejskimi, gdyż charakteryzowała się niskim zakresem ochrony praw jednostek w postępowaniu przed organami administracji i *de facto* prowadziła do pozbawienia uczestników tego postępowania prawa do sądu⁵⁰⁶. Taki stan rzeczy był w oczywisty sposób niezgodny z art. 13 EKPC, ustanawiającym gwarancję proceduralną w postaci prawa do skutecznego środka odwoławczego⁵⁰⁷, oraz art. 47 KPP ustanawiającym prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu⁵⁰⁸.

Jak wcześniej wspomniano, ustawa o NPR, która określała podstawowe reguły odnoszące się do redystrybucji funduszy UE w okresie programowania obejmującym lata 2004-2006, nie przewidywała możliwości zaskarżania rozstrzygnięć właściwych instytucji zarządzających poszczególnymi programami operacyjnymi w zakresie odmowy udzielania dofinansowania projektu z funduszy strukturalnych lub FS. Wynikało to z założenia przyjętego przez ustawodawcę, że właściwa instytucja przyznaje wsparcie unijne na podstawie czynności

⁵⁰² W perspektywie finansowej na lata 2004-2006 procedury odwoławcze przewidziano w systemie realizacji Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw.

⁵⁰³ E. Szadkowska, *Stan prawny i praktyka* [w:] *Monitoring procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich na Podlasiu*, M. Perkowski (red.), Białystok 2009, s. 17.

⁵⁰⁴ M. Perkowski, *Podstawy procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich w Polsce* [w:] *Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich*, (red.) *idem*, Warszawa 2010, s. 31.

⁵⁰⁵ *Ibidem*, s. 31.

⁵⁰⁶ E. Szadkowska, *Stan prawny...*, s. 18.

⁵⁰⁷ Zob. P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2010, s. 724.

⁵⁰⁸ Zob. J. Łacny, *Ochrona praw podstawowych...*, s. 27.

cywilnoprawnych, ale nie w formie decyzji administracyjnej (art. 26 ust. 2 ustawy o NPR). Przyznanie lub odmowa przyznania dofinansowania były ostateczne, w sytuacji gdy system realizacji określonego programu operacyjnego nie przewidywał możliwości kontroli administracyjnej prawidłowości stanowiska właściwej instytucji w zakresie odmowy przyznania dofinansowania⁵⁰⁹. Należy przy tym nadmienić, że na mocy art. 2 pkt 15 ustawy o NPR zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące we wdrażaniu Narodowego Planu Rozwoju, programów operacyjnych i strategii wykorzystania FS, obejmujące monitorowanie, sprawozdawczość, kontrolę i ocenę, uregulowane były właśnie w systemach realizacji. Z kolei przepis art. 26 ust. 3 ustawy o NPR stanowił, że dofinansowanie dla projektów zgłoszonych do realizacji było przyznawane przez właściwą instytucję zgodnie z systemem realizacji danego programu. Kluczowymi dokumentami w tym zakresie były uzupełnienia programów uszczegółowujące ich systemy realizacji. Były one przyjmowane w drodze rozporządzenia właściwego ministra albo w drodze uchwały właściwego miejscowo zarządu województwa (art. 11 ust. 5 ustawy o NPR). Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o NPR precyzującym zakres przedmiotowy tych dokumentów, określały one w szczególności rodzaje potencjalnych beneficjentów oraz szczegółowe zasady wyboru projektów do realizacji. Aby projekt mógł być rekomendowany do dofinansowania musiał pozytywnie przejść weryfikację formalną pod względem kompletności oraz spełnienia wszystkich kryteriów rejestracyjnych, a także uzyskać co najmniej 60% ogólnej sumy punktów w ramach oceny merytorycznej przeprowadzonej na podstawie odpowiednich kryteriów (art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy o NPR). W przypadku uzyskania mniejszej ilości punktów wnioskodawca otrzymywał pisemną informację o odmowie przyznania dofinansowania⁵¹⁰. Biorąc pod uwagę treść przepisów omawianej ustawy należy wskazać, że od informacji o negatywnym wyniku postępowania i odmowie udzielenia wsparcia nie przysługiwało odwołanie. W związku z tym decyzja właściwej instytucji była ostateczna i nie podlegała żadnej kontroli administracyjnej czy sądowniczoadministracyjnej. Co jeszcze istotne, w ostatnim etapie postępowań związanych z oceną i wyborem projektów właściwa instytucja sporządzała listę rankingową, na której umieszczane były projekty w kolejności uwarunkowanej ilością uzyskanych punktów w ramach oceny merytorycznej. W zależności od wielkości dostępnej alokacji środków unijnych wsparcie otrzymywały wszystkie projekty z listy rankingowej lub tylko ich część. Ze względu na rozwiązania przyjęte w ustawie o NPR, także wnioskodawcom, których projekty pomimo pozytywnej oceny formalnej i merytorycznej nie uzyskały dofinansowania z uwagi na

⁵⁰⁹ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 130.

⁵¹⁰ Zob. J. Uryga, W. Magielski, I. Bienias, *Środki unijne...*, s. 45.

wyczerpanie dostępnych środków finansowych w ramach postępowania konkursowego, co do zasady nie zostały przyznane żadne środki zaskarżenia rozstrzygnięć podjętych w tym zakresie⁵¹¹.

Ocena prawna zaistniałego stanu oraz brak na gruncie przepisów ustawy o NPR regulacji wyraźnie wyłączającej zastosowanie k.p.a. do załatwiania indywidualnych spraw związanych z ubieganiem się o dofinansowanie z funduszy strukturalnych i FS wywołała rozbieżność poglądów w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącą określenia, czy rozstrzygnięcie odrzucające wniosek o przyznanie dofinansowania projektu na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o NPR jest decyzją administracyjną, czy aktem z zakresu administracji publicznej dotyczącym uprawnienia wynikającego z przepisu prawa⁵¹². Należy przy tym zaznaczyć, że początkowo sądy administracyjne z reguły uznawały się za niewłaściwe w zakresie skarg dotyczących negatywnej oceny projektów, gdyż składy orzekające odmawiały uznania aktu o przyznaniu dofinansowania ze środków unijnych za decyzję administracyjną, choć orzecznictwo w tym zakresie nie było jednolite⁵¹³. Rozstrzygnięcie zagadnienia dotyczącego istnienia sprawy administracyjnej w przedmiocie stosowania ustawy o NPR zostało dokonane przez NSA w wyroku z dnia 8 czerwca 2006 r. w sprawie II GSK 63/06⁵¹⁴. W wyroku tym Sąd identyfikując w przepisach ustawy o NPR podstawę prawną działań o charakterze władczym podejmowanych przez organ administracji publicznej, na gruncie art. 26 ust. 2 powołanej ustawy wyodrębnił dwa etapy postępowania w sprawie przyznania dofinansowania. Zgodnie z poglądem przedstawionym przez NSA w uzasadnieniu, pierwszy z tych etapów był postępowaniem administracyjnym i powinien kończyć się wydaniem decyzji administracyjnej, gdyż polegał on w istocie na ocenie przez właściwą instytucję wniosku składanego przez potencjalnego beneficjenta konkretnego programu operacyjnego. W jego ramach organ w sposób władczy i jednostronny decydował o podpisaniu lub odmowie zawarcia stosownej umowy o dofinansowanie⁵¹⁵. Z kolei drugi etap postępowania polegał na zawarciu umowy o dofinansowanie o charakterze cywilnoprawnym, a ewentualne spory dotyczące realizacji projektu podlegały kognicji sądów powszechnych⁵¹⁶. W konsekwencji NSA wywiódł, że skoro przyznanie dofinansowania projektu ze środków unijnych następuje w drodze decyzji administracyjnej, to odmowa przyznania takiego dofinansowania następuje również w formie

⁵¹¹ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 131-132.

⁵¹² Zob. M. Pacura, *Forma odrzucenia wniosku o dofinansowanie w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”*, LEX/el. 2015.

⁵¹³ Zob. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 132.

⁵¹⁴ LEX nr 188514.

⁵¹⁵ Na temat władztwa administracyjnego zob. szerzej P. Przybysz, *Władztwo administracyjne [w:] Prawo administracyjne*, J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2019, s. 106 i nast.

⁵¹⁶ Zob. M. Perkowski, *Podstawy procedury odwoławczej...*, s. 34.

decyzji administracyjnej. W związku z tym decyzje te podlegają kontroli sądu administracyjnego na podstawie przepisów art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.⁵¹⁷. Analogiczne stanowisko NSA zajął m.in. w uchwale składu 7 sędziów z dnia 22 lutego 2007 r. w sprawie II GPS 3/06⁵¹⁸, wyroku z dnia 17 maja 2007 r. w sprawie II GSK 319/06⁵¹⁹, a także postanowieniach z dnia 17 maja 2007 r. w sprawie II GSK 336/06⁵²⁰ oraz w sprawie II GSK 337/06⁵²¹. Podsumowując powyższe można zatem stwierdzić, że praktyka orzecznicza sądów administracyjnych przyniosła fazę precedensową procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE w Polsce⁵²².

3.2. Procedura odwoławcza wprowadzona na mocy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Pewne pozytywne zmiany stanu prawnego w zakresie procedury odwoławczej w ramach systemu realizacji unijnej polityki spójności zostały wprowadzone przepisami u.z.p.p.r., jednakże miały one zastosowanie w kolejnym okresie programowania, tj. w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 (faza normatywna procedury odwoławczej)⁵²³. Przedmiotowa ustawa już w swym pierwotnym brzmieniu⁵²⁴ wprowadziła w przepisie art. 30 zasadniczy zarys procedury odwoławczej dla tzw. projektów konkursowych w zakresie określenia rodzajów środków odwoławczych, ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz trybów ich wnoszenia i rozpatrywania przez upoważnione instytucje. Na mocy przepisów tejże ustawy wprowadzono dwustopniowe postępowanie odwoławcze, skonstruowane na zasadach *de facto* zbliżonych do formy odwołania administracyjnego, prowadzone przed instytucjami funkcjonującymi w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce. Na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 2 i 11 w związku z art. 30 u.z.p.p.r. w ówczesnym jej kształcie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wydał wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych⁵²⁵. Wytyczne nie stanowiły aktów powszechnie

⁵¹⁷ Zob. Ł. Wosik, *Charakter prawny aktu...*, s. 54 i nast.

⁵¹⁸ LEX nr 268925.

⁵¹⁹ LEX nr 927344.

⁵²⁰ LEX nr 351119.

⁵²¹ LEX nr 351121.

⁵²² M. Perkowski, *Podstawy procedury odwoławczej...*, s. 32.

⁵²³ *Ibidem*, s. 34.

⁵²⁴ Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658.

⁵²⁵ Zob. *Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych*, MRR/H/12(1)08/2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 14 sierpnia 2007 r.; *Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych*, MRR/H/12(2)09/2008, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 9 września 2008 r.; *Wytyczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r.*, MRR/H/23(1)02/2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 18 lutego 2009 r.

obowiązującego prawa. Miały one charakter horyzontalny i były wydawane przede wszystkim w celu ujednoczenia procedur w ramach ogólnych regulacji ustawowych⁵²⁶. Stosownie do ich treści wnioskodawcy, których projekty nie zostały wyłonione do dofinansowania, mogli złożyć pisemny protest od wyników rozpatrzenia ich wniosków. Określenie w ustawie środka odwoławczego w postaci protestu spowodowało spełnienie wymogu dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w ramach naboru projektów do dofinansowania ze środków zewnętrznych⁵²⁷. Dodatkowo, zgodnie z dyspozycją art. 30 ust. 4 u.z.p.p.r. (w jej ówczesnym kształcie), w przypadku negatywnego rozpatrzenia protestu wnioskodawcom przysługiwało prawo do skierowania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do instytucji zarządzającej (w przypadku krajowych programów operacyjnych) lub do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (w przypadku regionalnych programów operacyjnych). Co istotne, rozstrzygnięcie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy kończyło procedurę wyboru projektu (art. 30 ust. 6 u.z.p.p.r.).

Ponadto przepis art. 37 u.z.p.p.r. (w jej ówczesnym kształcie) wyłączył stosowanie k.p.a. oraz przepisów dotyczących postępowania sędowo-administracyjnego⁵²⁸ do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na podstawie omawianej ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych. Jednakże w związku z wyłączeniem sądownictwa administracyjnego oraz mając na uwadze obligatoryjność zapewnienia wnioskodawcom wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sądu, na podstawie art. 177 Konstytucji RP do tej kategorii spraw zastosowanie miało domniemanie właściwości sądów powszechnych, zgodnie z którym sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla innych sądów⁵²⁹. Teoretycznie zatem sądownictwo powszechne dawało szerszą ochronę praw wnioskodawców w szczególności z uwagi na dopuszczalność kontroli merytorycznej w zakresie wyboru projektów do dofinansowania. Praktyka działania instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie programów operacyjnych współfinansowanych ze środków unijnych pokazała, że tak pojmowana ochrona sądowa okazała się iluzoryczna⁵³⁰, nie

⁵²⁶ 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. 33. Zob. też J. Podkowiak, *Charakter prawny wytycznych...*, s. 69-70.

⁵²⁷ M. Perkowski, *Podstawy procedury odwoławczej...*, s. 31. Inaczej Ł. Wyszomirski, *O sprzeczności z Konstytucją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 9, s. 113 i 117.

⁵²⁸ Wyłączenie stosowania dotyczyło w szczególności przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.).

⁵²⁹ Por. M. Perkowski, *Fundusze europejskie przed Trybunałem Konstytucyjnym jako skutek między innymi bezczynności legislacyjnej* [w:] *Koncepcja zapobiegania bezczynności w postępowaniu administracyjnym*, (red.) R. Suwaj, M. Perkowski, Białystok 2010, s. 52.

⁵³⁰ Na ten aspekt procedury odwoławczej zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 12 lipca 2007 r., znak: RPO-550274-I/07/MW, do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 37

odpowiadając tym samym regulacjom europejskim określonym zarówno przepisami EKPC, jak i KPP.

W wyniku zaistniałej krytyki przyjętych rozwiązań normatywnych⁵³¹ oraz pojawiających się rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w tej materii⁵³² doszło do nadania nowego brzmienia ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju poprzez uchwalenie ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności⁵³³. Na mocy jej przepisów procedura odwoławcza w ramach systemu realizacji unijnej polityki spójności w Polsce uległa znacznym zmianom. Przede wszystkim w wyniku nowelizacji u.z.p.p.r. modyfikacji uległo brzmienie przepisu art. 30, w którym wskazano *expressis verbis*, że podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu albo decyzja o dofinansowaniu (wyłącznie w sytuacji, gdy do podjęcia decyzji o dofinansowaniu projektu, którego beneficjentem była instytucja zarządzająca lub instytucja pośrednicząca, była uprawniona instytucja zarządzająca). Przepis ten wprowadził brakującą materialnoprawną podstawę udzielania dofinansowania wskazując równocześnie, jakie akty skutkują określonymi uprawnieniami w zakresie uzyskania wsparcia z funduszy unijnych⁵³⁴. Ponadto zmodyfikowano art. 37 u.z.p.p.r. poprzez wykreślenie zapisów wyłączających stosowanie przepisów z zakresu postępowania sądowo-

u.z.p.p.r. z Konstytucją RP w zakresie, w jakim wyłączał on zastosowanie przepisów postępowania sądowo-administracyjnego w procedurze ubiegania się o udzielenie dofinansowania ze środków pochodzących z budżetu państwa lub środków zagranicznych. Wskazano w nim m.in., że iluzoryczność ochrony sądowej potencjalnych beneficjentów chcących zweryfikować przed sądem cywilnym prawidłowość postępowania w zakresie przyznania bądź odmowy przyznania wnioskowanego dofinansowania była spowodowana tym, że z uwagi na brak roszczenia mającego oparcie w przepisach prawa materialnego oraz brak pomiędzy stronami stosunku o charakterze cywilnoprawnym, wniesione powództwa podlegały oddaleniu. Zasadniczym powodem złożenia przedmiotowego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego była treść uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, podjętej w składzie 7 sędziów w dniu 22 lutego 2007 r., sygn. akt II GPS 3/06, w której sąd uznał, że rozstrzygnięcia podejmowane przez właściwe instytucje na podstawie przepisów ustawy o NPR w ramach procesu rozdziału środków z funduszy strukturalnych mają charakter decyzji administracyjnych i tym samym podlegają kontroli sądów administracyjnych. Jednakże Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt K 32/07, umorzył postępowanie zainicjowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich ze względu na zbędność wydania wyroku spowodowaną utratą mocy obowiązującej przez kwestionowany przepis w wyniku zaistniałych zmian normatywnych.

⁵³¹ Zasadniczym przedmiotem krytyki ze strony doktryny była wspomniana kwestia wyłączenia na podstawie art. 37 u.z.p.p.r. zastosowania k.p.a. w postępowaniu w zakresie ubiegania się o udzielenie dofinansowania z funduszy europejskich oraz wyłączenie kognicji sądów administracyjnych w tym postępowaniu (zob. np. M. Szubiakowski, *Niektóre problemy zakresu zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, J. Niczyporuk (red.), Lublin 2009, s. 821 i nast.).

⁵³² Przykładowo w wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II GSK 63/06, sąd uznał, że przyznanie dofinansowania lub odmowa jego przyznania następuje na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o NPR w drodze wydania decyzji administracyjnej, a pismo instytucji właściwej do udzielenia wsparcia informujące o odmowie przyznania dofinansowania należy traktować jako decyzję administracyjną podlegającą kontroli sądu administracyjnego. Z kolei w wyroku z dnia 20 września 2006 r., sygn. akt II GSK 95/06, NSA przyjął odmienne stanowisko uznając, że w związku z brakiem materialno-prawnej podstawy do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu przyznania dofinansowania z funduszy strukturalnych nie ma możliwości zakwalifikowania takiego rozstrzygnięcia jako decyzji administracyjnej.

⁵³³ Dz.U. Nr 216, poz. 1370; dalej: ustawa horyzontalna.

⁵³⁴ Zob. R. Szczepaniak, *Wybrane problemy związane z przeplataniem...*, s. 114-115.

administracyjnego w ramach procedury ubiegania się oraz udzielania dofinansowania z funduszy UE, utrzymując jednakże wyłączenie przepisów k.p.a.

Powyższe zmiany przepisów art. 30 i 37 u.z.p.p.r. zostały ściśle skorelowane z brzmieniem nowych przepisów art. 30a – 30g dodanych w ramach tejże ustawy, mających zasadnicze znaczenie dla ówczesnego kształtu procedury odwoławczej. Przepisy te w stosunku do regulacji k.p.a. i p.p.s.a. miały charakter przepisów szczególnych i były stosowane zgodnie z merytoryczną regułą kolizyjną (*lex specialis derogat legi generali*). Konsekwencją uchwalenia ustawy horyzontalnej było ponadto wprowadzenie wyraźnego rozgraniczenia dwóch etapów procedury odwoławczej: etapu przedsądowego oraz etapu postępowania przed sądami administracyjnymi. Na etapie przedsądowym była ona regulowana postanowieniami poszczególnych systemów realizacji programów operacyjnych⁵³⁵. Tym samym wnioskodawcy mieli możliwość wniesienia środków odwoławczych w przypadku negatywnej oceny ich projektów (zarówno formalnej jak i merytorycznej) na poziomie instytucjonalnym danego programu operacyjnego. Zatem kwestie takie jak tryb i warunki wnoszenia środków odwoławczych czy też terminów ich wniesienia były regulowane przez każdą z instytucji zarządzających w dokumentach niemających rangi aktu powszechnie obowiązującego prawa w postaci ustanowionych przez siebie systemów realizacji programów operacyjnych⁵³⁶.

W celu zapewnienia jednolitości zasad wdrażania programów operacyjnych, a także w celu zapewnienia zgodności procesu wdrażania tych programów z prawem unijnym, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego na podstawie art. 35 ust. 3 u.z.p.p.r. wydawał wytyczne horyzontalne, m.in. odnośnie podstawowych wymogów w zakresie procedury odwoławczej. Stosownie do przepisu art. 30b ust. 1 w związku z art. 30a ust. 2 u.z.p.p.r. przedmiotowa procedura, której celem było zapewnienie możliwości weryfikacji prawidłowości dokonanej oceny projektów, nadal miała zastosowanie jedynie do procesu wyboru projektów w tzw. trybie konkursowym. Z kolei bezpośrednią konsekwencją ujednolicenia zasad procedury odwoławczej dla regionalnych i krajowych programów

⁵³⁵ System realizacji został zdefiniowany w art. 5 pkt 11 znowelizowanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jako „zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji; system realizacji określa również środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy w trakcie naboru projektów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 3”.

⁵³⁶ Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (druk sejmowy nr 950/VI kadencja Sejmu, s. 35-36) wynika, że tak zaprojektowane rozwiązania prawne znajdowały swoje uzasadnienie w tym, że „Odwołanie do właściwego systemu realizacji ma na celu uwzględnienie specyfiki wdrażania poszczególnych programów operacyjnych, jak również zapewnienie maksymalnej autonomii Instytucji Zarządzających, w związku z ich kompetencjami zapewnionymi na poziomie regulacji unijnych. Odesłanie to wynika także z chęci uniknięcia tworzenia na poziomie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jednego, »sztywnego« modelu procedury odwoławczej, która siłą rzeczy nie byłaby w stanie odzwierciedlić specyfiki systemu wdrażania wszystkich programów operacyjnych”.

operacyjnych było wyłączenie z procedury odwoławczej na etapie przedsądowym w ramach regionalnych programów operacyjnych właściwych miejscowo wojewodów.

Dodatkowo podkreślenia wymaga fakt, że przepisy ustawy horyzontalnej wprowadziły szereg rozwiązań mających na celu ochronę praw uczestników procedury odwoławczej⁵³⁷. Przepis art. 30b ust. 2 u.z.p.p.r. wprowadził wymóg polegający na tym, że system realizacji każdego programu operacyjnego musiał przewidywać co najmniej jeden środek odwoławczy przysługujący wnioskodawcy w trakcie ubiegania się o dofinansowanie. Wprowadzono także wymóg, że w rozpatrywaniu środków odwoławczych nie mogły brać udziału osoby, które wcześniej dokonywały czynności związanych z konkretnym projektem, a w szczególności były zaangażowane w jego ocenę (art. 30b ust. 3 u.z.p.p.r.). Co więcej, na podstawie art. 30b ust. 1 i 3 u.z.p.p.r. instytucje zarządzające zostały zobligowane do przekazania wnioskodawcy informacji w przedmiocie rozstrzygnięcia złożonego przez niego środka odwoławczego wraz z uzasadnieniem i pouczeniem o możliwości złożenia środka odwoławczego przewidzianego w systemie realizacji lub skargi do sądu administracyjnego.

Jednocześnie, pomimo wprowadzenia szeregu mechanizmów chroniących prawa uczestników postępowania odwoławczego, w art. 30f u.z.p.p.r. wprowadzono sformułowaną w sposób literalny zasadę (wcześniej wynikającą jedynie w sposób pośredni z art. 29 ust. 4 tejże ustawy), że trwająca procedura odwoławcza nie wstrzymuje zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty zostały zakwalifikowane do dofinansowania⁵³⁸. Zatem, jeżeli wynik ponownej oceny wniosku o dofinansowanie dokonanej wskutek rozpatrzenia wniesionego środka odwoławczego był pozytywny, tzn. uprawniający zakwalifikowanie do realizacji, projekt trafiał na listę projektów ocenionych pozytywnie, co jednak oznaczało jedynie warunkową deklarację jego dofinansowania przez odpowiednią instytucję zarządzającą. Co więcej, w przypadku, gdy na jakimkolwiek etapie postępowania w zakresie procedury odwoławczej alokacja na realizację działania lub priorytetu została wyczerpana, właściwa instytucja zarządzająca pozostawiała środek odwoławczy bez rozpatrzenia⁵³⁹.

Na mocy przepisów ustawy horyzontalnej w miejsce dotychczasowego powództwa cywilnego wprowadzona została możliwość wniesienia przez wnioskodawcę skargi do właściwego terytorialnie sądu administracyjnego. Skarga miała charakter łańcuchowy, tj. możliwość jej wniesienia była uzależniona od wykorzystania dostępnej procedury odwoławczej

⁵³⁷ Zob. M. Perkowski, *Podstawy procedury odwoławczej...*, s. 37.

⁵³⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, druk sejmowy nr 950/VI kadencja Sejmu, s. 42.

⁵³⁹ Zob. M. Perkowski, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców ze środków Unii Europejskiej [w:] Przedsiębiorczość na Podlasiu (problemy prawne i funkcjonowanie)*, (red.) C. Kosikowski, Białystok 2009, s. 154-155.

na etapie przedsądowym, która dała wynik negatywny⁵⁴⁰. Zatem, stosownie do art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r., skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługiwała wnioskodawcy, z uwzględnieniem art. 3 § 3 p.p.s.a., po zakończeniu przedsądowego etapu procedury odwoławczej, tj. po otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji. Co ważne, w dodanym art. 30g u.z.p.p.r. została zwerbalizowana zasada, że informacje otrzymywane przez wnioskodawcę, zarówno na etapie oceny jego wniosku, jak i w trakcie trwania procedury odwoławczej, nie stanowią decyzji administracyjnej. Niezwykle istotny był również fakt, że złożenie skargi możliwe było tylko w zakresie kwestii odnoszących się do naruszenia prawa materialnego lub procedury przez właściwe instytucje na etapie oceny projektu⁵⁴¹. Kontrola sądowa w ogóle nie dotyczyła merytorycznej oceny spełnienia przez projekt kryteriów zatwierdzonych przez odpowiednie komitety monitorujące⁵⁴².

Na podstawie art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. wprowadzono zasadę, że skarga musiała być wniesiona przez wnioskodawcę w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji o wynikach przedsądowego etapu oceny projektu bezpośrednio do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego wraz z kompletną dokumentacją w sprawie. Skarga podlegała opłacie sądowej. Sąd był zobligowany do rozpatrzenia kompletnej i opłaconej skargi w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia i wydania rozstrzygnięcia zgodnego z katalogiem możliwych rozstrzygnięć określonym w art. 30c ust. 3 u.z.p.p.r., tj. oddalić skargę w przypadku jej nieuwzględnienia, umorzyć postępowanie w sprawie jeżeli z jakichkolwiek względów było ono bezprzedmiotowe albo uwzględnić skargę, stwierdzając, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, przekazując jednocześnie sprawę do ponownego rozpatrzenia przez właściwą instytucję zarządzającą lub pośredniczącą.

Ustawodawca, na mocy art. 30d ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w celu zapewnienia możliwości weryfikacji wyroku wydanego w pierwszej instancji, wprowadził możliwość wniesienia przez wnioskodawcę lub właściwą instytucję zarządzającą lub pośredniczącą skargi kasacyjnej do NSA w terminie 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 30d ust. 2 u.z.p.p.r. kompletna

⁵⁴⁰ M. Kojło, W. Stachurski, *Poziom sądowy procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich w Polsce. Sądowa kontrola oceny wniosków* [w:] *Procedura odwoławcza...*, s. 108-109.

⁵⁴¹ Wynikało to przede wszystkim z generalnej zasady wyrażonej w art. 1 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którą sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zob. też W. Chróścielewski, J. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 363.

⁵⁴² M. Kojło, W. Stachurski, *op. cit.*, s. 92-93.

i opłacona skarga powinna być rozpatrzona w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia⁵⁴³. Stwierdzenie przez sąd w trakcie procedury odwoławczej, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo skutkowało koniecznością jej powtórzenia. Z kolei prawomocne rozstrzygnięcie sądu administracyjnego polegające na oddaleniu skargi, odrzuceniu skargi lub pozostawieniu skargi bez rozpatrzenia, kończyło procedurę odwoławczą i procedurę wyboru projektów.

Regulacja ustawowa w zakresie procedury odwoławczej, aczkolwiek stosunkowo rozbudowana, nadal cechowała się fragmentarycznością z uwagi na delegację uregulowania kwestii środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w trakcie naboru projektów w systemie realizacji poszczególnych programów operacyjnych (art. 5 pkt 11 *in fine* u.z.p.p.r.). Co więcej, praktyka stosowania przepisów wprowadzonych na mocy ustawy horyzontalnej pokazała, iż zawierają one szereg mankamentów, a wprowadzone zmiany w zakresie procedury odwoławczej okazały się w dużej mierze wadliwe i wewnętrznie niespójne. Tak zaprojektowana procedura odwoławcza, zwłaszcza w początkowej fazie jej funkcjonowania, stawiała wnioskodawców w sytuacji ograniczonych alokacji, braku jasnych wytycznych w zakresie interpretacji obowiązujących przepisów oraz braku doświadczenia w stosowaniu przyjętych rozwiązań⁵⁴⁴. Warto tu w szczególności zwrócić uwagę na przyjęcie przez ustawodawcę terminologii nieodpowiadającej rozwiązaniom przyjętym w polskim porządku prawnym⁵⁴⁵, brak spójności pomiędzy przepisami regulującymi zasady postępowania sądowo-administracyjnego na gruncie ustawy horyzontalnej a przepisami p.p.s.a.⁵⁴⁶ oraz wątpliwości co do konstytucyjności podstaw prawnych w zakresie postępowania odwoławczego przed właściwym organem administracji i ochrony prawnej jednostki w ramach tego postępowania⁵⁴⁷. Objęcie procedury odwoławczej kognicją sądów administracyjnych w sposób określony przepisami ustawy horyzontalnej *eo ipso* uniemożliwiało rozpoznanie materialnej istoty skarg złożonych przez wnioskodawców. *Ergo*, skarżący nie mieli zapewnionej możliwości pełnej

⁵⁴³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, druk sejmowy nr 950/VI kadencja Sejmu, s. 40-42.

⁵⁴⁴ E. Szadkowska, *Stan prawny...*, s. 18.

⁵⁴⁵ Ł. Wyszomirski zwraca uwagę na fakt, że w u.z.p.p.r. „wprowadzone zostały nowe pojęcia, zaś niektóre, o z dawna ustalonym w polskim prawie znaczeniu, zyskały nowy sens. Zadziwiające jest w szczególności stosowanie nowej terminologii w sytuacji, gdy można posłużyć się utrwalonymi nazwami instytucji prawnych, o niebudzącej wątpliwości konotacji. W efekcie powstaje zbędny chaos pojęciowy. (...) zamiast pojęcia »doręczenie« pojawia się »otrzymanie«, zamiast »organów« - »instytucje« etc. Przy tym należy zaznaczyć, iż w UPR nie ma legalnych definicji tych pojęć, a nawet jeśli się pojawiają, to są niejasne i nienormatywne”. Zob. Ł. Wyszomirski, *O sprzeczności z Konstytucją...*, s. 114-115.

⁵⁴⁶ M. Kojło, *Wybrane problemy sądowej kontroli redystrybucji środków unijnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 4, s. 49-57. Zob. też postanowienia NSA: z dnia 20 stycznia 2010 r. w sprawie II GSK 1084/09, LEX nr 707720, z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie II GSK 969/09, LEX nr 582837, oraz z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie II GSK 568/09, LEX nr 552767.

⁵⁴⁷ Zob. M. Szubiakowski, *Postępowanie w sprawie rozdziału środków...*, s. 31 i nast.

ochrony swych interesów prawnych, co nie realizowało gwarancji proceduralnej, określonej w art. 13 EKPC, w postaci prawa do skutecznego środka odwoławczego oraz prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, ustanowionego w art. 47 KPP. Wszystkie te negatywne czynniki znalazły swoje odzwierciedlenie w praktyce stosowania przez instytucje zarządzające oraz sądy administracyjne procedury odwoławczej w zakresie ubiegania się o dofinansowanie projektów z funduszy unijnych.

3.3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r. (P 1/11)

Wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11, szereg kluczowych przepisów u.z.p.p.r. dotyczących procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności okazało się niezgodnych z normatywnym wzorcem kontroli określonym art. 87 Konstytucji RP. Asumpt do wydania orzeczenia w tym zakresie dało pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 8 października 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 973/10, kwestionujące konstytucyjność regulacji zawartych w art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵⁴⁸. W swym wyroku TK uznał, że systemu realizacji, określającego w szczególności środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcom w trakcie naboru projektów w drodze konkursu, nie można zaliczyć do źródeł powszechnie obowiązującego prawa, w tym do aktów prawa miejscowego. Zgodnie z treścią uzasadnienia przedmiotowego wyroku, systemy realizacji, mimo że nie były tworzone przez podmioty upoważnione na mocy przepisów Konstytucji RP do stanowienia aktów powszechnie obowiązujących i nie miały formy wskazanej w ustawie zasadniczej dla tych aktów, zawierały normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Oznaczało to, że przestrzeganie tychże norm (wyznaczających prawa i obowiązki dla ich adresatów) stanowiło warunek *sine qua non* uzyskania dofinansowania projektów przez określone podmioty w ramach właściwych programów operacyjnych. Jednocześnie, w ocenie TK, „ani jednolita praktyka organów administracji, ani spójne orzecznictwo sądów administracyjnych nie mogą zastąpić bezpośredniego uregulowania formy prawnej systemów realizacji w zaskarżonej ustawie”⁵⁴⁹.

W opinii TK, mając na uwadze zasadę autonomii instytucjonalnej, prawo UE nie determinuje kwestii rodzaju aktów prawnych w jakich mają być uregulowane prawa

⁵⁴⁸ Treść pytania prawnego w sprawie o sygn. akt P 1/11 wraz z późniejszym doprecyzowaniem jego zakresu jest dostępna na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego <http://trybunal.gov.pl/s/p-111/>.

⁵⁴⁹ Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11 (Dz.U. Nr 279, poz. 1644).

i obowiązki podmiotów ubiegających się o dofinansowanie projektów w ramach regionalnych programów operacyjnych. Ergo, kwestia wyboru właściwych systemów zarządzania i kontroli została pozostawiona państwu członkowskiemu, zgodnie z właściwym dla nich systemem prawnym i instytucjonalnym⁵⁵⁰. Swoboda ta ma jednak charakter względny, podlegający limitacji ze względu na obowiązek poszanowania ogólnych zasad ustrojowych UE⁵⁵¹. Jednakże, zdaniem TK, niezależnie od zobowiązań wynikających z prawa unijnego, „polski prawodawca jest także związany zasadami i regułami krajowego porządku konstytucyjnego: nawet w sferach regulowanych przez prawo Unii Europejskiej Konstytucja pozostaje bowiem »najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej«”⁵⁵².

Za naruszenie Konstytucji RP o szczególnie „drastycznym” charakterze Trybunał uznał delegację do uregulowania procedury odwoławczej przysługującej uczestnikowi konkursu w systemie realizacji⁵⁵³ (art. 5 pkt 11 *in fine*, art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 oraz art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r.) z uwagi na fakt, że w tym zakresie zastosowanie znajdował przepis art. 78 Konstytucji RP, nakazujące uregulowanie trybu zaskarżania wyników oceny projektów w akcie powszechnie obowiązującego prawa rangi ustawowej⁵⁵⁴. Obowiązujący w tym zakresie standard konstytucyjny ma zastosowanie nie tylko do decyzji administracyjnych *sensu stricto*, lecz także do wszystkich aktów indywidualnych i konkretnych, niezależnie od formy i nazwy danego aktu, kształtujących sytuację prawną podmiotów prawa⁵⁵⁵. Z tego też względu TK orzekł o niezgodności z Konstytucją RP wymienionych powyżej przepisów u.z.p.p.r. wskazując na niedopuszczalność uregulowania poza systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów oraz środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcom w toku postępowania o dofinansowanie z programu operacyjnego⁵⁵⁶. Ponadto TK uznał, że uzależnienie prawa do skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych

⁵⁵⁰ Zgodnie z art. 59 ust. 3 zdanie drugie rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L 210 z 31 lipca 2006 r., s. 25) w perspektywie finansowej 2007-2013 państwa członkowskie były zobligowane do „określenia wzajemnych relacji” instytucji zarządzających, certyfikujących i audytowych, wykonujących swoje zadania „w pełnej zgodności z systemem instytucjonalnym, prawnym i finansowym danego państwa członkowskiego”.

⁵⁵¹ Z. Kmiecik, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji...*, s. 11.

⁵⁵² Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11 (Dz.U. Nr 279, poz. 1644).

⁵⁵³ W tym kontekście warto podkreślić, że NSA w wyroku z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie II GSK 956/10, LEX nr 596805, trafnie zauważył, że środki odwoławcze mieszczą się również w pojęciu systemu realizacji programu operacyjnego.

⁵⁵⁴ Zob. K. Właźlak, *Regionalne programy operacyjne...*, s. 132.

⁵⁵⁵ K. Brysiewicz, R. Poździk, *op. cit.*, s. 11 i 14.

⁵⁵⁶ Zob. szerzej G. Wierczyński, *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r. (sygn. akt P 1/11)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 167 i nast.

przewidzianych w aktach niebędących źródłami powszechnie obowiązującego prawa jest niezgodne z art. 87 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału, normowanie tych zagadnień w aktach normatywnych nieposiadających waloru powszechnie obowiązującego prawa, które dodatkowo zawierają zróżnicowane rozwiązania proceduralne w zależności od tego, jaki podmiot je ustanowił i na jakim obszarze obowiązują, narusza zarówno przepisy ustawy zasadniczej, jak i utrudnia wykonywanie przez osoby uprawnione ich praw wynikających z aktów prawa UE⁵⁵⁷. Nawet ważny cel publiczny, jakim jest sprawna i skuteczna absorpcja środków unijnych, nie powinien być osiągany kosztem naruszenia konstytucyjnych praw wnioskodawców⁵⁵⁸.

Mimo, iż w wyroku z 12 grudnia 2011 r. TK co do zasady odniósł się wyłącznie do regionalnych programów operacyjnych, to zakres, w jakim orzekł on o niezgodności przepisów u.z.p.p.r. był tego rodzaju, że z upływem wskazanego terminu (tj. 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej) moc obowiązującą utraciły regulacje przedmiotowej ustawy dotyczące wszystkich programów operacyjnych współfinansowanych ze środków unijnych.

3.4. Skutki prawne wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r. (P 1/11) w zakresie procedury odwoławczej w ramach systemu realizacji unijnej polityki spójności w Polsce

Utrata mocy obowiązującej przepisów u.z.p.p.r., których konstytucyjność została zakwestionowana w wyroku TK z 12 grudnia 2011 r. (P 1/11), nastąpiła w dniu 27 czerwca 2013 r. Intencją Trybunału było, aby nowe regulacje normatywne, uwzględniające sentencję przedmiotowego orzeczenia, określiły sytuację uczestników konkursów w programach operacyjnych na przyszłe okresy programowania, tj. poczynając od perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Jednakże, w kontekście obowiązywania zasady $n+2/n+3$ jako jednej z podstawowych reguł zarządzania finansowego publicznymi środkami unijnymi, termin odroczenia utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów okazał się niewystarczający. W celu uniknięcia sytuacji, w której powstanie luka w postaci braku regulacji prawnych odnoszących się do prowadzenia postępowań odwoławczych w ramach programów

⁵⁵⁷ W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 lutego 2015 r., sygn. akt SK 50/13 (Dz.U. z 2015 r., poz. 227), Trybunał „podtrzymał pogląd, że określenie trybu postępowania w sprawach o dofinansowanie z programów operacyjnych powinno następować w formie aktów normatywnych należących do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ponieważ przepisy proceduralne dotyczą wszystkich lub określonych kategorii konkursów”.

⁵⁵⁸ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 322.

operacyjnych w okresie programowania 2007-2013, ustawodawca w 2013 r. dokonał nowelizacji u.z.p.p.r.⁵⁵⁹.

Nowela z 2013 r. w odniesieniu do perspektywy finansowej 2007-2013 została ograniczona do niezbędnego minimum, mającego na celu wykonanie wyroku TK z 12 grudnia 2011 r., tj. do kwestii związanych z postępowaniem odwoławczym. Całkowicie pominięte zostały w niej zwłaszcza kwestie wskazane przez Trybunał w treści uzasadnienia przedmiotowego wyroku, związane z umocowaniem na poziomie aktu normatywnego o randze ustawowej samego procesu wnioskowania o środki unijne, czy też fragmentaryczne włączenie odpowiedniego stosowania niektórych przepisów k.p.a.⁵⁶⁰. Znalazło się w niej jednak szereg przepisów wpływających – co do zasady – pozytywnie na przejrzystość procedury odwoławczej i poszanowanie praw potencjalnych beneficjentów, zwłaszcza w porównaniu z zakresem poprzednio obowiązujących regulacji.

Stosownie do przepisu art. 1 pkt 5 noweli z 2013 r. instytucja organizująca konkurs była zobligowana do poinformowania wnioskodawcy w formie pisemnej o wynikach poszczególnych etapów oceny jego projektu wraz z podaniem uzyskanej przez ten projekt punktacji lub informacji o spełnieniu (bądź niespełnieniu) kryteriów wyboru projektów. Co istotne, przedmiotowa informacja musiała zawierać uzasadnienie oceny, a w sytuacji gdy ocena była negatywna – również pouczenie o możliwości wniesienia środka odwoławczego. Tym samym w przypadku negatywnej oceny projektu wnioskodawca, na podstawie otrzymanego uzasadnienia tej oceny, miał możliwość odniesienia się do tych jej elementów, z którymi się nie zgadzał. Stosowna informacja przekazywana była wnioskodawcy po każdym etapie oceny, który zakończył się wynikiem negatywnym, tzn. jeśli projekt nie mógł zostać skierowany do następnego etapu oceny lub być wybrany do dofinansowania⁵⁶¹.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 30b ust. 1 u.z.p.p.r., w przypadku negatywnej oceny projektu wnioskodawcy przysługiwał środek odwoławczy w formie protestu wnoszonego do właściwej instytucji zarządzającej. Na podstawie art. 2 ust. 1 noweli z 2013 r., w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013 zachowana została możliwość skorzystania przez wnioskodawcę z dwóch środków odwoławczych na przedsądowym etapie procedury odwoławczej (protestu i odwołania), rozpatrywanych w dwóch kolejnych instancjach w razie negatywnego wyniku oceny projektu. Z kolei na mocy zmienionego art. 30b ust. 2 u.z.p.p.r.

⁵⁵⁹ Nowelizacja została dokonana ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2013 r. poz. 714; dalej: nowela z 2013 r.), która zaczęła obowiązywać z dniem 28 czerwca 2013 r.

⁵⁶⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, druk sejmowy nr 1125/VII kadencja Sejmu, s. 2.

⁵⁶¹ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 326.

doprecyzowaniu uległo samo pojęcie „oceny negatywnej”. W świetle dyspozycji tego przepisu za negatywną ocenę należało uznać sytuację, w której projekt nie uzyskał minimum punktowego lub nie spełnił kryteriów wyboru projektów zatwierdzonych przez właściwy komitet monitorujący, na skutek czego nie mógł zostać zakwalifikowany do dofinansowania lub skierowany do kolejnego etapu oceny. Ponadto jako negatywną ocenę projektu ustawodawca określił w istocie ocenę pozytywną (tj. projekt uzyskał minimalną wartość punktową lub spełnił kryteria wyboru projektów predestynują go do dofinansowania), jednakże dofinansowanie nie jest możliwe ze względu na wyczerpanie alokacji w ramach konkursu⁵⁶². Jednocześnie art. 30b ust. 3 u.z.p.p.r. wprowadził obostrzenie w tym zakresie poprzez wprowadzenie wymogu, iż wyczerpanie środków finansowych w ramach konkursu nie może stanowić jedynej przesłanki wniesienia środka odwoławczego. Jednakże, zgodnie z dodanym art. 30i u.z.p.p.r., w sytuacji, gdy w trakcie toczącej się procedury odwoławczej alokacja w ramach działania lub priorytetu zostanie wyczerpana, instytucja zarządzająca pozostawia środek odwoławczy bez rozpatrzenia informując wnioskodawcę o tym fakcie na piśmie i pouczając o możliwości wniesienia skargi do właściwego terytorialnie wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Kolejną istotną zmianą było określenie w przepisie art. 30b ust. 6 u.z.p.p.r. rudymenatnych wymogów formalnych dla wnoszonych środków odwoławczych, jednolitych w obrębie wszystkich systemów realizacji. Ustawodawca zaliczył do nich w szczególności wymóg formy pisemnej, konieczność wskazania wszystkich kwestionowanych kryteriów wyboru projektu czy zarzutów o charakterze proceduralnym. Zgodnie z art. 30b ust. 4 u.z.p.p.r., wnioskodawca mógł wnieść protest w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu informacji o negatywnej ocenie złożonego projektu. Protest nie podlegał rozpatrzeniu w sytuacji gdy, pomimo prawidłowego pouczenia, został wniesiony po terminie, do niewłaściwej instytucji, przez niewłaściwy podmiot, bądź bez spełnienia określonych powyżej wymogów formalnych. Z kolei w art. 30b ust. 7 tejże ustawy został określony maksymalnie 70-dniowy termin rozpatrzenia protestu spełniającego wymogi formalne (obejmujący również ewentualny etap autokontroli), z możliwością jego przedłużenia o kolejne 20 dni w wyniku konieczności skorzystania z pomocy ekspertów. W art. 30b ust. 10 u.z.p.p.r. utrzymana została zasada bezstronności,

⁵⁶² Zakres definicji „oceny negatywnej” został określony na podstawie funkcjonujących w tym względzie rozwiązań w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz zmienionych w 2011 r. *Wytycznych w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r.*, wydanych na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego; zob. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, druk sejmowy nr 1125/VII kadencja Sejmu, s. 5-6.

jednakże w jej zmienionym brzmieniu doprecyzowano, że w rozpatrywaniu protestu nie mogły brać udziału osoby zaangażowane w przygotowanie lub ocenę projektu.

Jeśli protest nie został uwzględniony, właściwa instytucja zarządzająca miała obowiązek poinformować o tym wnioskodawcę na piśmie wraz z uzasadnieniem, pouczając go jednocześnie co do możliwości i terminu wniesienia stosownej skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 30b ust. 9 pkt 2 u.z.p.p.r.). Wniesienie skargi było zatem uzależnione od wyczerpania procedury odwoławczej na etapie przedsądowym. W terminie 14 dni od dnia doręczenia informacji o negatywnej ocenie projektu wnioskodawca, na podstawie art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r., miał prawo do wniesienia bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi wraz z kompletną dokumentacją w sprawie. Pojęcie „kompletnej dokumentacji” ustawodawca w art. 30c ust. 2a przedmiotowej ustawy doprecyzował jako wniosek o dofinansowanie, informację o wynikach oceny projektu, wniesiony protest oraz informację o wyniku rozpatrzenia środka odwoławczego lub pozostawienia go bez rozpatrzenia, wraz z ewentualnymi załącznikami⁵⁶³. Kompletna dokumentacja mogła być wnoszona w oryginale lub w uwierzytelnionej kopii. Stosownie do dodanego na mocy noweli z 2013 r. przepisu art. 30c ust. 6 u.z.p.p.r., sąd administracyjny, w przypadku wniesienia skargi niekompletnej, wzywał wnioskodawcę do usunięcia braków formalnych w terminie 7 dni od doręczenia wezwania, pod rygorem pozostawienia skargi bez rozpatrzenia⁵⁶⁴.

Skarga była rozpatrywana w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia (art. 30d ust. 2 u.z.p.p.r.). Zarówno nowa definicja pojęcia kompletnej dokumentacji, jak i możliwość wezwania wnioskodawców przez sąd do uzupełnienia braków formalnych skargi miały odpowiednie zastosowanie do kontroli kasacyjnej orzeczeń wydanych przez wojewódzkie sądy administracyjne, sprawowanej przez NSA. Zgodnie z art. 30h u.z.p.p.r., prawomocne rozstrzygnięcie sądu administracyjnego, polegające na odrzuceniu skargi, oddaleniu skargi bądź pozostawieniu jej bez rozpatrzenia, kończyło procedurę odwoławczą oraz procedurę wyboru projektu⁵⁶⁵.

Należy dodatkowo podkreślić, że wyrok TK z 12 grudnia 2011 r. w dużej mierze zdeterminował ujednolicenie procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki

⁵⁶³ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 388.

⁵⁶⁴ Zmiany w tym zakresie były ściśle związane z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 8/12 (Dz.U. z 2012 r., poz. 1237), w którym Trybunał orzekł, że „art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie, w jakim przewiduje, że wniesienie skargi niekompletnej powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia, bez możliwości wezwania do uzupełnienia braków w dokumentacji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Szerzej na ten temat: R. Poździk, *Nieproporcjonalne ograniczenie prawa wnioskodawców do sądu w sprawach dotyczących dofinansowania projektów ze środków unijnych. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r. w sprawie SK 8/12*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2013, t. 20, s. 215-223.

⁵⁶⁵ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 388-389.

spójności w Polsce dokonane na mocy przepisów ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020⁵⁶⁶. Dotyczy to przede wszystkim kompleksowego uregulowania w akcie prawnym rangi ustawowej praw i obowiązków wnioskodawców oraz środków odwoławczych przysługujących im w toku postępowania o dofinansowanie projektów z programów operacyjnych wraz z określeniem instytucji uprawnionych do ich rozpatrywania. Zgodnie z sentencją wyroku TK z 12 grudnia 2011 r., przepisami ustawy wdrożeniowej (stanowiącymi *lex specialis* względem przepisów u.z.p.p.r.) uregulowana została także procedura odwoławcza w zakresie postępowania sądownoadministracyjnego. Ponadto zdecydowana większość regulacji odnoszących się do procedury odwoławczej, wypracowanych na gruncie u.z.p.p.r. w perspektywie 2007–2013, została przyjęta w ustawie wdrożeniowej. W efekcie, w aktualnym okresie programowania te same zasady w zakresie procedury odwoławczej obowiązują w ramach wszystkich programów operacyjnych, tj. zarówno regionalnych, jak i krajowych, co będzie przedmiotem pogłębionej analizy w rozdziale drugim i trzecim niniejszej pracy⁵⁶⁷.

4. Podsumowanie

Polityka spójności, u podłoża której leży dążenie do zmniejszenia dysproporcji gospodarczych, społecznych i terytorialnych pomiędzy regionami państw członkowskich, stanowi główną strategię inwestycyjną UE⁵⁶⁸. Realizację celów tej polityki, mającej w istocie przyczynić się do wzrostu gospodarczego, zwiększania konkurencyjności i zatrudnienia w państwach członkowskich i ich regionach, umożliwiają środki finansowe, które są pozyskiwane przede wszystkim z funduszy strukturalnych i FS⁵⁶⁹. Strategiczny charakter polityki spójności związany jest również z decentralizacją uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności na rzecz podmiotów w państwach członkowskich posiadających odpowiedni potencjał organizacyjny i kadrowy do efektywnego wdrażania wspomnianej polityki zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego⁵⁷⁰. Kierując się tą zasadą ustawodawca unijny ustanowił regułę, zgodnie z którą to państwa członkowskie oraz wyznaczone przez nie organy ponoszą odpowiedzialność za realizację programów operacyjnych, w tym ocenę i wybór

⁵⁶⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 217; dalej: ustawa wdrożeniowa.

⁵⁶⁷ Zob. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, druk sejmowy nr 2450/VII kadencja Sejmu, s. 47.

⁵⁶⁸ Zob. J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 108.

⁵⁶⁹ Por. E. Małuszyńska, *Polityka regionalna...*, s. 238.

⁵⁷⁰ Zob. D. Jegorow, *Krajowe polityki publiczne a polityka spójności – kluczowe bariery rozwoju Polski*, Chełm 2011, s. 49 i nast.

projektów do realizacji, zgodnie z instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi ramami danego państwa członkowskiego. Normy prawa krajowego powinny zapewnić koherentność i komplementarność unijnej interwencji, proporcjonalność rozwiązań administracyjnych oraz przyczyniać się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla beneficjentów funduszy UE⁵⁷¹. Poza tym postępowania krajowe mające zastosowanie do wyboru projektów do dofinansowania muszą być ukształtowane w sposób zapewniający przestrzeganie zasad ogólnych i przepisów unijnych oraz nie mogą stwarzać regulacji mniej korzystnych dla wnioskodawców niż te stosowane w podobnych sytuacjach w celu ochrony praw jednostek na podstawie przepisów prawa wewnętrznego państw członkowskich⁵⁷².

System wdrażania funduszy polityki spójności opiera się na ogólnych unormowaniach określonych w rozporządzeniach unijnych, jednakże imperatyw zapewnienia sprawności realizacji zadań wynikających z przepisów unijnych i krajowych wymaga stworzenia efektywnego systemu instytucjonalnego. W systemie przyjętym w Polsce kluczową rolę na poziomie krajowym odgrywa minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, który jest odpowiedzialny za koordynację zarządzania wszystkimi funduszami polityki spójności oraz końcową realizację wszystkich programów operacyjnych⁵⁷³. Wdrażaniem funduszy unijnych zajmują się na różnych etapach tego procesu następujące instytucje: instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące, instytucje wdrażające, instytucja audytowa oraz instytucja odpowiedzialna za otrzymywanie płatności z KE. W zależności od programu operacyjnego funkcje te pełnią różne organy szczebla krajowego lub regionalnego⁵⁷⁴. Zasadnicze elementy systemu realizacji unijnej polityki spójności w Polsce, takie jak ogólne zasady wykorzystania, zarządzania i kontroli środków funduszy UE, zostały określone przepisami u.z.p.p.r. Ustawa ta, obok odpowiednich rozporządzeń unijnych, określa podstawy prawne wdrażania funduszy strukturalnych i FS, wskazuje zasady prowadzenia polityki rozwoju, której integralnym elementem jest polityka spójności, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi, w tym m.in. zasady ustanawiania i realizacji programów operacyjnych, obowiązki i zadania poszczególnych instytucji w systemie zarządzania i kontroli. Należy przy tym mieć na uwadze, że zasady programowania, zarządzania i kontroli EFSI w Polsce odnoszące się do perspektywy finansowej 2014-2020 zostały uregulowane w ustawie wdrożeniowej będącej *lex specialis* względem przepisów u.z.p.p.r. Jednakże w efekcie koegzystencji dwóch aktów normatywnych regulujących prowadzenie polityki spójności na gruncie polskiego porządku

⁵⁷¹ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 77.

⁵⁷² *Ibidem*, s. 85.

⁵⁷³ Zob. J. Odachowski, G. Karwatowicz, *Zarząd województwa jako instytucja zarządzająca...*, s. 116.

⁵⁷⁴ I. Musiałkowska, *Środki unijne...*, s. 274 i nast.

prawnego problematyka procedury wyboru projektów do dofinansowania, w tym trybu odwoławczego od podjętych rozstrzygnięć, jest w wielu miejscach albo powielana, albo regulowana odmiennie⁵⁷⁵, co nie przyczynia się do większej pewności prawnej oraz utrudnia aplikowanie o wsparcie ze środków UE przez wnioskodawców⁵⁷⁶.

Specyfika polskich regulacji dotyczących postępowań w zakresie oceny i wyboru projektów do realizacji rzutuje na istnienie odmiennych od modelu postępowania administracyjnego określonego przepisami k.p.a. instytucji prawnoprocesowych w sprawach realizacji programów operacyjnych. Odnosi się to zarówno do podmiotów będących stronami postępowań w tych sprawach, przebiegu tych postępowań, sposobu i formy prawnej rozstrzygnięć oraz procedury odwoławczej⁵⁷⁷. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w okresie programowania obejmującym lata 2004-2006 podmioty, które ubiegały się o dofinansowanie z funduszy unijnych nie miały zagwarantowanej pełnej ochrony swoich praw ze względu na brak rzeczywistych możliwości odwołania się od niekorzystnych dla nich rozstrzygnięć organów administracji publicznej w kwestii przyznania im wnioskowanych środków finansowych ze źródeł unijnych. Ówczesne obowiązujące regulacje, w szczególności zawarte w ustawie o NPR, nie zapewniały możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia odpowiedniej instytucji zarządzającej, działającej w jej imieniu instytucji wdrażającej albo instytucji pośredniczącej do sądu administracyjnego. Co więcej, jedynie niektóre systemy realizacji programów operacyjnych przewidywały jakąkolwiek procedurę odwoławczą wobec odmowy udzielenia dofinansowania z funduszy UE. Dopiero wejście w życie u.z.p.p.r. wprowadziło stałą regulację procedury odwoławczej od rozstrzygnięć dokonanych w ramach trybu konkursowego oceny projektów, umożliwiającą wniesienie protestu od przeprowadzonej oceny, a w sytuacji negatywnego rozpatrzenia protestu – złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy⁵⁷⁸. Jednocześnie na mocy pierwotnego brzmienia art. 37 u.z.p.p.r. wyłączona została możliwość wykorzystania przez wnioskodawców administracyjnej drogi sądowej w sprawach z tego zakresu. Wskazać przy tym należy, że do chwili wejścia w życie nowelizacji u.z.p.p.r. z 2008 r. zasady wnoszenia środków odwoławczych były ustanowione wyłącznie w treści przepisów tej ustawy, co z jednej strony stanowiło właściwy sposób unormowania procedury odwoławczej, jednakże z drugiej strony uregulowanie procedury tylko

⁵⁷⁵ K. Właźlak, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w procedurze wyboru projektów w ramach wdrażania regionalnych programów operacyjnych* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, M. Kasiński, M. Stahl, K. Właźlak (red.), LEX 2015; K. Brysiewicz, *System wyboru i oceny projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2014-2020*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 10, s. 7 i nast.

⁵⁷⁶ A. Walenia, *op. cit.*, s. 35.

⁵⁷⁷ Zob. P. Ostojki, *Instrumentalizacja prawa...*, s. 222.

⁵⁷⁸ M. Perkowski, *Podstawy procedury odwoławczej...*, s. 31.

w jednym przepisie ustawy było zbyt ogólne i nieadekwatne do stopnia skomplikowania i zróżnicowania funkcjonujących procedur konkursowych⁵⁷⁹. Ten istotny mankament mógłby być konwalidowany poprzez odpowiednie zastosowanie k.p.a., lecz stosowanie tej ustawy zostało przez ustawodawcę włączone na mocy art. 37 u.z.p.p.r., mimo że akt przyznania lub odmowy przyznania dofinansowania ze środków unijnych wyczerpuje znamiona stosunku administracyjnego, ponieważ ma on charakter jednostronnego i władczego rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w ramach kompetencji przyznanych organom administracji publicznej w przepisach prawa⁵⁸⁰.

Na mocy nowelizacji u.z.p.p.r. z 2008 r. ustawodawca usankcjonował możliwość uregulowania procedury odwoławczej na poziomie systemów realizacji poszczególnych programów realizacji. Standardy prawne dla funkcjonowania kilkunastu odrębnych procedur odwoławczych zostały ustalone w wytycznych wydanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, które, jak już wcześniej wskazano, nie stanowiły źródła powszechnie obowiązującego prawa. Równocześnie, częściowo uwzględniając postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich, sprawy w zakresie negatywnej oceny projektów zostały poddane kognicji sądów administracyjnych⁵⁸¹. Faktyczna decentralizacja procedury odwoławczej będąca efektem unormowania katalogu środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcom w toku postępowania o uzyskanie dofinansowania z funduszy unijnych poza konstytucyjnym systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa, a także wprowadzenie mechanizmu uzależniającego prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych określonych w aktach, które nie wchodziły w skład tego systemu, zostało zakwestionowane przez TK w wyroku z 12 grudnia 2011 r.⁵⁸². W celu wykonania powołanego wyroku została uchwalona nowela u.z.p.p.r. z 2013 r., która wprowadziła zmiany przepisów tej ustawy w zakresie praw i obowiązków wnioskodawców związanych z procedurą odwoławczą. Ponadto treść omawianego wyroku wpłynęła na ujednoczenie procedury odwoławczej uregulowanej w przepisach ustawy wdrożeniowej mających zastosowanie w perspektywie finansowej 2014-2020.

⁵⁷⁹ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 302.

⁵⁸⁰ Zob. R. Suwaj, *Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich w Polsce* [w:] *Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich*, M. Perkowski (red.), Warszawa 2010, s. 42.

⁵⁸¹ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 308.

⁵⁸² Zob. P. Ostojki, *Instrumentalizacja prawa...*, s. 215-216.

Rozdział II. Przedsądowy etap procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce

1. Uwagi wprowadzające

Objęcie określonej kategorii spraw władztwem administracyjnym w zakresie kształtowania uprawnień bądź obowiązków jednostki uzasadnia oczekiwanie stworzenia przez ustawodawcę podstawy prawnej zapewniającej możliwość zakwestionowania i weryfikacji rozstrzygnięcia podjętego w indywidualnej sprawie przez organy administracji publicznej⁵⁸³. Dla jasności wyводу trzeba podkreślić, że w doktrynie przyjmuje się, iż prawo jednostki do zaskarżenia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej jest drugim zasadniczym prawem do procesu, które przejawia się nie tylko w żądaniu rozpoznania i rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy, lecz również w prawie do zaskarżenia rozstrzygnięcia podjętego w indywidualnej sprawie⁵⁸⁴. Nadto należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 25/06⁵⁸⁵, trafnie podniósł, że „sytuacja, w której zainteresowany nie ma możliwości uzyskania ustawowo określonych uprawnień wskutek podjętych w czasie obowiązywania ustawy nieracjonalnych działań ustawodawcy lub zaniedbań administracji publicznej, nie może mieć miejsca w systemie demokratycznego państwa prawnego”. Przenosząc powyższe rozważania na grunt procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE w Polsce można pokusić się o konstatację, że standardem prawnym powinno być zagwarantowanie stronie postępowania w zakresie wyłaniania projektów do dofinansowania ze źródeł unijnych takiego środka zaskarżenia, który umożliwia zakwestionowanie wykładni regulacji prawnej, procesu subsumpcji, jak również ustaleń stanu faktycznego dokonanego w postępowaniu w pierwszej instancji. Wyłącznie taki środek prawny pozwala na pełne i merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w ramach postępowania odwoławczego⁵⁸⁶.

Jak wcześniej wskazano, w perspektywie finansowej obejmującej lata 2004-2006 kwestia środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcom w toku postępowania o przyznanie dofinansowania z programów operacyjnych nie stanowiła materii regulowanej przepisami

⁵⁸³ R. Poździk, A. Wołyniec-Ostrowska, *Komentarz do art. 53 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 299.

⁵⁸⁴ Zob. B. Adamiak, [w:] *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego. Tom 9*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2017, s. 192.

⁵⁸⁵ Dz.U. z 2007 r. Nr 23, poz. 144.

⁵⁸⁶ R. Poździk, A. Wołyniec-Ostrowska, *op. cit.*, s. 299. Zob. też B. Błońska, A. Rząsa, *Glosa do postanowienia SN z dnia 3 października 2005 r., III SO 19/05*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 45.

powszechnie obowiązującego prawa⁵⁸⁷. Nie mniej jednak należy podkreślić, że zarówno w okresie programowania na lata 2007-2013, jak i w aktualnej perspektywie finansowej dokonały się istotne przeobrażenia ustawowe mające na celu modyfikację systemu rozdziału funduszy unijnych w kierunku możliwie najpełniejszego wykorzystania środków finansowych otrzymanych przez wnioskodawców przy zapewnieniu możliwości skorzystania przez nich z określonej procedury odwoławczej⁵⁸⁸. Skutkiem tego procedura odwoławcza unormowana w ustawie wdrożeniowej – analogicznie do regulacji obowiązujących pod rządami u.z.p.p.r. – składa się z dwóch etapów: etapu przedsądowego i etapu postępowania przed sądami administracyjnymi. Jednakże na gruncie ustawy wdrożeniowej, podobnie jak przewidziano to w u.z.p.p.r., omawiana procedura ma zastosowanie wyłącznie w przypadku negatywnej oceny projektów w postępowaniu konkursowym (art. 53 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, art. 30b u.z.p.p.r.). *A contrario*, wnioskodawcy projektów złożonych w trybie pozakonkursowym (art. 38 ust. 2 pkt 1 ustawy wdrożeniowej), a także potencjalni beneficjenci ostateczni w ramach projektów grantowych (art. 35 i 36 ustawy wdrożeniowej) zostali pozbawieni prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, co w doktrynie budzi poważne wątpliwości natury konstytucyjnej⁵⁸⁹.

W aktualnym stanie prawnym na etapie przedsądowym wnioskodawcy projektu wybieranego w trybie konkursowym przysługuje tylko jeden środek odwoławczy o charakterze merytorycznym i względnie dewolutywnym w postaci protestu⁵⁹⁰. Należy przy tym mieć na względzie, że w perspektywie finansowej 2007-2013 w systemach realizacji sześciu programów operacyjnych⁵⁹¹ zostały przewidziane dwa środki odwoławcze: protest i odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy). Ze względu na fakt, że przepisy u.z.p.p.r. w jej ówczesnym kształcie nie zawierały regulacji określających warunki, tryby i terminy dotyczące środka odwoławczego II instancji, w perspektywie finansowej 2007-2013 nie istniał jeden wspólny dla wszystkich programów operacyjnych model procedury odwoławczej na etapie przedsądowym⁵⁹². W związku z tym w niniejszym rozdziale analizie zostaną poddane elementy

⁵⁸⁷ Zob. R. Cieślak, *Procedura związana z ubieganiem się...*, s. 215.

⁵⁸⁸ Zob. K. Właźlak, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych...*, LEX 2015.

⁵⁸⁹ Zob. J. Ostalowski, *Jednoinstancyjne procedury oceny projektów w programach operacyjnych na lata 2014-2020 w kontekście art. 78 Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 5, s. 77 i wskazana tam literatura.

⁵⁹⁰ Zob. Z. Kmiecik, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji...*, s. 13.

⁵⁹¹ Dotyczyło to: Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2007-2013 oraz Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego 2007-2013 (działanie 1.1 i 1.2).

⁵⁹² A. Piekutowska, M. Drażba, *II poziom przedsądowy procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich w Polsce* [w:] *Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich*, M. Perkowski (red.), Warszawa 2010, s. 68.

wspólne dla tych procedur odnoszące się do środka odwoławczego II instancji, jak również – tam gdzie będzie to istotne – dokonane zostanie porównanie rozwiązań przyjętych w ramach właściwych systemów realizacji programów operacyjnych.

Niezależnie od przyjętych rozwiązań szczegółowych, przedsądowy etap procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE w Polsce z założenia ma służyć zapewnieniu prawa do weryfikacji prawidłowości negatywnej oceny projektów, zwłaszcza że stosownie do art. 78 Konstytucji RP każdy wnioskodawca ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji przez właściwą instytucję. Realizacja tego prawa powinna polegać na przyznaniu wnioskodawcom prawa do skutecznego zaskarżenia każdego podjętego w ich sprawie rozstrzygnięcia, w tym rozstrzygnięcia skutkującego odmową podpisania umowy o dofinansowanie projektu⁵⁹³.

Jak wcześniej wspomniano, środki odwoławcze przysługują wyłącznie wnioskodawcom, których projekty złożone w trybie konkursowym zostały ocenione negatywnie. Tryb konkursowy wyboru projektów do dofinansowania wymaga, aby wnioskodawca ubiegający się o dofinansowanie w ramach określonego konkursu, wyczerpująco i rzetelnie przygotował stosowny wniosek. Braki w złożonej dokumentacji projektowej, czy jej niespójność, skutkujące zakwestionowaniem spełnienia przez wniosek różnych kryteriów formalnych lub merytorycznych, uprawniają właściwą instytucję do dokonania oceny negatywnej⁵⁹⁴. W rozumieniu przepisu art. 53 ust. 2 ustawy wdrożeniowej negatywną oceną jest ocena w zakresie spełniania przez projekt kryteriów wyboru projektów, w ramach której projekt nie uzyskał wymaganej liczby punktów lub nie spełnił kryteriów wyboru projektów, na skutek czego nie może być wybrany do dofinansowania albo skierowany do kolejnego etapu oceny, ale i również wtedy, gdy projekt uzyskał wymaganą liczbę punktów lub spełnił kryteria wyboru projektów, jednak kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w konkursie nie wystarcza na wybranie go do dofinansowania⁵⁹⁵. O wynikach przeprowadzonej oceny właściwa instytucja jest zobowiązana niezwłocznie poinformować wnioskodawcę w formie pisemnej. Niezwykle istotnym elementem pisemnej informacji o zakończeniu oceny złożonego projektu i jej wyniku jest uzasadnienie tej oceny wraz z podaniem liczby punktów otrzymanych przez projekt lub informacją o spełnieniu albo niespełnieniu kryteriów wyboru projektów (art. 45 ust. 4 ustawy wdrożeniowej). Projekt może zostać oceniony negatywnie zarówno na etapie oceny formalnej, jak i merytorycznej. Jeśli projekt otrzymał negatywną ocenę, to zgodnie z art. 45 ust. 5 ustawy wdrożeniowej pisemna informacja, o której mowa powyżej, zawiera pouczenie

⁵⁹³ K. Właźlak, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych...*, LEX 2015.

⁵⁹⁴ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 września 2019 r., III SA/Łd 592/19, LEX nr 2733944.

⁵⁹⁵ Zob. P. Ostojki, *Instrumentalizacja prawa...*, s. 236-237.

o możliwości wniesienia protestu określające: termin do wniesienia protestu, instytucję, do której należy wnieść protest, a także jego wymogi formalne. Ponadto należy wskazać, że środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy oraz instytucje upoważnione do ich rozpatrzenia są każdorazowo podawane przez właściwą instytucję przeprowadzającą konkurs w treści regulaminu tegoż konkursu (art. 41 ust. 2 pkt 10 ustawy wdrożeniowej).

Kluczową kwestią – nie tylko dla samego wnioskodawcy, lecz także dla organów odpowiedzialnych za zarządzanie programami operacyjnymi – jest skuteczne wniesienie protestu od negatywnego rozstrzygnięcia właściwej instytucji w sprawie wniosku o dofinansowanie projektu⁵⁹⁶. Stąd też w dalszej części niniejszego rozdziału zostanie przybliżona w szczególności struktura, terminy oraz zasady wnoszenia i rozpatrywania środków odwoławczych w ramach przedsądowego etapu procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE w Polsce.

2. Protest jako podstawowy środek odwoławczy w ramach przedsądowego etapu procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce

2.1. Pojęcie i podstawy prawne protestu

W myśl art. 53 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, na etapie przedsądowym procedury odwoławczej wnioskodawcy przysługuje jeden środek odwoławczy w postaci protestu. Regulacja powołanego przepisu jest wzorowana na art. 30b ust. 1 u.z.p.p.r., stosownie do którego wnioskodawcy przysługuje środek odwoławczy w postaci protestu w przypadku negatywnej oceny jego projektu. W tym miejscu należy zaznaczyć, że system środków ochrony prawnej dostępnych w systemie realizacji polityki spójności UE w Polsce ulegał stopniowej modyfikacji⁵⁹⁷. Przepis art. 5 pkt 10 u.z.p.p.r. w jej pierwotnym brzmieniu wprowadził legalną definicję protestu, który został określony jako „pisemne wystąpienie podmiotu wnioskującego o dofinansowanie projektu w ramach programu operacyjnego o ponowne sprawdzenie zgodności złożonego wniosku z kryteriami, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 6”. Skutkiem tego protest traktowany był jako wystąpienie do właściwej instytucji w sprawie przeprowadzenia postępowania dotyczącego ponownej weryfikacji zgodności złożonego

⁵⁹⁶ Por. E. Szadkowska, A. Zadykiewicz, *I poziom przedsądowy procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich w Polsce* [w:] *Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich*, M. Perkowski (red.), Warszawa 2010, s. 52.

⁵⁹⁷ Szerzej zob. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 304-313.

projektu z kryteriami oceny przyjętymi dla danego konkursu⁵⁹⁸. Obecnie na poziomie przepisów ustawowych nie funkcjonuje żadna definicja protestu w ramach procedury odwoławczej, jednakże mając na uwadze definicję wskazaną powyżej, protest można określić jako środek odwoławczy znajdujący zastosowanie na przedsądowym etapie procedury odwoławczej, mający za zadanie zakwestionowanie przez wnioskodawcę oceny projektu poprzez wniesienie żądania ponownego przeprowadzenia postępowania w celu weryfikacji przeprowadzonej oceny pod kątem jej zgodności z kryteriami wyboru projektów w ramach danego programu operacyjnego⁵⁹⁹.

Protest jako środek odwoławczy w ramach systemu realizacji polityki spójności UE w Polsce można zaliczyć do katalogu nowych form sprzeciwu i odwołań od decyzji organu administracji publicznej, stąd też nie należy go utożsamiać z innymi funkcjonującymi w polskim porządku prawnym środkami odwoławczymi, w szczególności z petycjami, wnioskami i skargami, o których mowa w art. 63 Konstytucji RP. Jego funkcja polega na zwalczaniu niekorzystnej dla wnioskodawcy negatywnej oceny projektu⁶⁰⁰. Na podstawie art. 67 ustawy wdrożeniowej do procedury odwoławczej nie stosuje się przepisów k.p.a., z wyjątkiem przepisów dotyczących wyłączenia pracowników organu, doręczeń i sposobu obliczania terminów. Należy przy tym mieć na względzie, że pismo procesowe dla swej skuteczności musi przybrać formę oświadczenia woli złożonego na piśmie, wyrażającego wolę wywołania skutku prawnego⁶⁰¹.

2.2. Zakres podmiotowy protestu

Legitymacja do wniesienia protestu, a następnie ewentualnej skargi do sądu administracyjnego, przysługuje wnioskodawcy, którego projekt wybierany w trybie konkursowym został oceniony negatywnie. *A contrario*, możliwości zakwestionowania negatywnej oceny danego projektu nie ma chociażby Prokurator Generalny czy Rzecznik Praw Obywatelskich⁶⁰². Ustawodawca zdefiniował termin „wnioskodawca” w art. 2 pkt 28 ustawy wdrożeniowej jako podmiot, który złożył wniosek o dofinansowanie projektu. Z tej regulacji wynika więc, że nabycie statusu wnioskodawcy następuje z chwilą złożenia wniosku

⁵⁹⁸ Zob. R. Poźdźnik, *Charakter prawny kryteriów...*, s. 111-112.

⁵⁹⁹ Por. E. Szadkowska, A. Zadykiewicz, *op. cit.*, s. 55. Zob. też P. Krzykowski, *Podział środków unijnych...*, s. 147-150.

⁶⁰⁰ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 53 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* [w:] *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz, idem*, LEX/el. 2014, pkt A.3.

⁶⁰¹ E. Szadkowska, A. Zadykiewicz, *op. cit.*, s. 54.

⁶⁰² P. Krzykowski, *Podział środków unijnych...*, s. 123.

o dofinansowanie (art. 37 ustawy wdrożeniowej). Status ten przysługuje potencjalnemu beneficjentowi do czasu zakończenia postępowania w przedmiocie udzielenia dofinansowania, łącznie z procedurą odwoławczą (w razie jej uruchomienia)⁶⁰³. Należy przy tym mieć na względzie, że w zależności od zasad przyjętych w systemie realizacji danego krajowego lub regionalnego programu operacyjnego, wnioskodawcami mogą być zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak również jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym powszechnie obowiązujące akty normatywne przyznają zdolność prawną⁶⁰⁴. Przykładowo można wskazać, że postanowienia uszczegółowień konkretnych programów operacyjnych mogą przewidywać uprawnienie do skutecznego przedłożenia wniosków o uzyskanie wsparcia przez takie podmioty jak: organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego, jednostki administracji rządowej, przedsiębiorcy, instytucje otoczenia biznesu⁶⁰⁵. Należy zatem przyjąć, że wnioskodawcą może być jedynie podmiot, który potencjalnie może uzyskać status beneficjenta środków finansowych pochodzących z budżetu UE w ramach określonego funduszu⁶⁰⁶. Uwzględniając powyższe podkreślić należy, że analogicznie do regulacji zawartych w rozporządzeniu ogólnym, ustawodawca krajowy na gruncie przepisów ustawy wdrożeniowej wyraźnie odróżnia etap aplikowania o dofinansowanie unijne (wnioskodawca) od etapu przyznania tego wsparcia (beneficjent). Co przy tym istotne, szereg przepisów ustawy wdrożeniowej stosuje się wyłącznie do wnioskodawców lub jedynie do beneficjentów, natomiast wytyczne ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego mogą mieć zastosowania wyłącznie w stosunku do beneficjenta na podstawie odpowiednich postanowień umowy o dofinansowanie projektu. Rozwiązanie takie jest zgodne z konkluzjami zawartymi w uzasadnieniu wyroku TK z 12 grudnia 2011 r. i stanowi znaczącą zmianę w porównaniu z regulacjami zawartymi w u.z.p.p.r.⁶⁰⁷.

⁶⁰³ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 53 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* [w:] *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz, idem*, LEX/el. 2014, pkt B.2.

⁶⁰⁴ P. Ostojski, *Instrumentalizacja prawa...*, s. 224.

⁶⁰⁵ Zob. I. Musiałkowska, *Środki unijne...*, s. 277.

⁶⁰⁶ W kontekście jednoznacznego wymogu posiadania przez jednostkę organizacyjną przymiotu zdolności prawnej, tytułem przykładu należy zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z dnia 18 stycznia 2018 r., II GSK 4067/17, LEX nr 2475576, zgodnie z którym na gruncie u.z.p.p.r. w przypadku spółki cywilnej za przedsiębiorców będących beneficjentami mogą być uznani wyłącznie wspólnicy tej spółki. Jednakże status beneficjenta w rozumieniu podmiotu uprawnionego do otrzymywania środków pomocowych spółka cywilna może nabywać w sektorach polityki rozwoju realizowanej na podstawie przepisów szczególnych, np. płatności rolnośrodowiskowych jako producent rolny w rozumieniu ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz.U. z 2017 r. poz. 1853 ze zm.).

⁶⁰⁷ R. Poździk, *Komentarz do art. 2* [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 54.

Uprawnienie do wniesienia protestu nie przysługuje jednakże wnioskodawcom projektów pozakonkursowych. Zarówno w doktrynie⁶⁰⁸, jak i w orzecznictwie⁶⁰⁹ podnosi się wątpliwości co do konstytucyjności takiej regulacji. Należy przy tym podkreślić, że wnioskodawcą projektu pozakonkursowego może być zarówno podmiot publiczny, jak i prywatny. Ponadto zgodnie z dyspozycją art. 48 ustawy wdrożeniowej projekty pozakonkursowe, analogicznie jak projekty konkursowe, podlegają ocenie w oparciu o kryteria wyboru w ramach danego programu operacyjnego, a zatem nie uzyskują dofinansowania automatycznie po pozytywnej identyfikacji i umieszczeniu ich w treści odpowiedniego szczegółowego opisu priorytetów. Stąd też prawidłowość dokonania negatywnej oceny projektu pozakonkursowego przez właściwą instytucję powinna również podlegać kontroli w drodze protestu. Niezależnie od niekonstytucyjnego ograniczenia prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, wnioskodawcom projektów pozakonkursowych przysługuje skarga do sądu administracyjnego na ogólnych zasadach określonych w przepisach p.p.s.a.⁶¹⁰.

2.3. Zakres przedmiotowy protestu

Jak już wcześniej zasygnalizowano, przepis art. 53 ust. 1 ustawy wdrożeniowej stanowi wprost, że uruchomienie procedury odwoławczej, poprzez wniesienie protestu w celu ponownego sprawdzenia złożonego wniosku w zakresie spełnienia kryteriów wyboru projektów, jest uzależnione od uzyskania przez wnioskodawcę negatywnej oceny jego projektu wybieranego w trybie konkursowym. Kluczowe dla możliwości wszczęcia procedury odwoławczej określenie „negatywna ocena”, podobnie jak w brzmieniu u.z.p.p.r. po wejściu w życie noweli z 2013 r., zostało zdefiniowane w art. 53 ust. 2 ustawy wdrożeniowej jako ocena, w ramach której projekt nie spełnił kryteriów wyboru projektów albo nie uzyskał wymaganej liczby punktów, skutkiem czego nie może zostać wybrany do dofinansowania lub skierowany do kolejnego etapu oceny, bądź sytuacja, w której projekt spełnił kryteria wyboru projektów lub uzyskał wymaganą liczbę punktów, jednakże kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w konkursie jest niewystarczająca dla wybrania go do dofinansowania. W jednym i drugim przypadku projekt nie może być wpisany na tzw. listę podstawową projektów do dofinansowania, co uniemożliwia jego realizację w ramach danego programu. Zakres powyższej definicji do pewnego stopnia eliminuje pojawiające się

⁶⁰⁸ J. Ostalowski, *Jednoinstancyjne procedury oceny...*, s. 77.

⁶⁰⁹ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie III SA/Wr 485/11, LEX nr 1116579.

⁶¹⁰ R. Poźdżik, A. Wołyniec-Ostrowska, *Komentarz do art. 53 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 299.

w orzecznictwie rozbieżności interpretacyjne⁶¹¹, jednakże jest on zdecydowanie zbyt wąski⁶¹². W celu zapewnienia efektywnej ochrony praw podmiotów zainteresowanych wsparciem z funduszy unijnych jako negatywną ocenę projektu należałoby raczej traktować każde rozstrzygnięcie podjęte przez właściwą instytucję w trakcie postępowania konkursowego uniemożliwiające zakwalifikowanie do dofinansowania ocenianego projektu⁶¹³. Należy podkreślić, że zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie, negatywną ocenę projektu należy utożsamiać z niekorzystnym wynikiem postępowania konkursowego dla danego wnioskodawcy⁶¹⁴. Równie dobrze może ona zostać dokonana na etapie weryfikacji projektu pod względem kryteriów natury formalnej, jak i merytorycznej, które nie pozwalają na zakwalifikowanie projektu do dofinansowania⁶¹⁵. Tym samym przyczyny niemożności realizacji zgłoszonego w konkursie projektu, takie jak nieprzejsie przez projekt wszystkich etapów oceny w konkursie, czy też umieszczenie go na liście rezerwowej w związku z wyczerpaniem środków na realizację programu operacyjnego, mają w tej sytuacji znaczenie drugorzędne. Przyjęcie innej interpretacji byłoby krzywdzące dla podmiotu uczestniczącego w konkursie, gdyż pozbawiłoby go nie tylko możliwości dofinansowania projektu z budżetu danego programu operacyjnego, lecz również możliwości skorzystania z przewidzianych ustawą środków odwoławczych⁶¹⁶.

W myśl art. 54 ust. 2 ustawy wdrożeniowej powinien być wniesiony do właściwej instytucji w formie pisemnej i zawierać: 1) oznaczenie instytucji właściwej do rozpatrzenia protestu, 2) oznaczenie wnioskodawcy, 3) numer wniosku o dofinansowanie projektu, 4) wskazanie kryteriów wyboru projektów, z których oceną wnioskodawca się nie zgadza, wraz z uzasadnieniem, 5) wskazanie zarzutów o charakterze proceduralnym w zakresie przeprowadzonej oceny, jeżeli zdaniem wnioskodawcy naruszenia takie miały miejsce, wraz z uzasadnieniem, 6) podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej do jego reprezentowania,

⁶¹¹ Zob. P. Krzykowski, *Podział środków unijnych...*, s. 203–210.

⁶¹² Zob. postanowienie NSA z dnia 24 marca 2010 r., II GSK 248/10, LEX nr 606578, wyroki NSA: z dnia 13 stycznia 2011 r., II GSK 1495/10, LEX nr 742899, z dnia 11 sierpnia 2011 r., II GSK 1661/11, LEX nr 1151664, z dnia 24 stycznia 2012 r., II GSK 1/12, LEX nr 1137843.

⁶¹³ Por. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 304.

⁶¹⁴ Takie stanowisko w przedmiotowej kwestii zajął NSA, stwierdzając w postanowieniu z dnia 24 marca 2010 r., II GSK 248/10, LEX nr 606578, że negatywna ocena projektu ma miejsce nie tyle w przypadku uznania jej za taką przez właściwą instytucję, lecz przede wszystkim przez wnioskodawcę, który w związku z tym zamierza skorzystać z przysługującego mu środka odwoławczego, kwestionując zasadność oraz legalność otrzymanej informacji o zakończeniu oceny złożonego projektu i jej wyniku.

⁶¹⁵ Zob. np. postanowienia NSA: z dnia 10 czerwca 2010 r., II GSK 565/10, LEX nr 643609; z dnia 29 czerwca 2010 r., II GSK 657/10, LEX nr 648922; z dnia 12 sierpnia 2010 r., II GSK 846/10, LEX nr 742943; z dnia 18 sierpnia 2010 r., II GSK 847/10, LEX nr 663502; z dnia 16 listopada 2010 r., II GSK 1175/10, LEX nr 742833; z dnia 13 stycznia 2011 r., II GSK 1494/10, LEX nr 742898; z dnia 21 czerwca 2011 r., II GSK 1058/11, LEX nr 1083253 oraz wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., II GSK 822/12, LEX nr 1216712.

⁶¹⁶ K. Wlazlak, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych...*, LEX 2015.

z załączeniem oryginału lub kopii dokumentu poświadczającego umocowanie takiej osoby do reprezentowania wnioskodawcy. Protest jako środek odwoławczy powinien być ukierunkowany na kwestie istotne dla ponownej oceny danego projektu, wewnątrznie spójny oraz zawierać precyzyjne i wyczerpujące wskazanie wszystkich podnoszonych zarzutów. Ponadto do protestu wnioskodawca może załączyć dokumentację mogącą mieć wpływ na rozstrzygnięcie i mającą bezpośredni związek ze sprawą, tj. odnosić się do kwestii proceduralnych lub merytorycznych związanych – w zależności od przedmiotu konkursu – np. z ochroną środowiska, rozwoju infrastruktury transportowej, ochrony zdrowia, cyfryzacji, edukacji, ochrony dziedzictwa kulturowego, wspierania innowacji w gospodarce. Przedstawiona dokumentacja powinna zawierać dowody zmierzające do wykazania, że już w momencie dokonania oceny projektu przez właściwą instytucję, spełniał on wskazane w proteście kryterium wyboru. Argumenty podnoszone w treści omawianego środka odwoławczego winny być sformułowane w oparciu o kryteria oceny projektu przyjęte dla danego programu⁶¹⁷, przy czym niedopuszczalne jest kwestionowanie zasadności ustanowienia tych kryteriów, jak również przedkładanie w proteście dowodów zmierzających do istotnej modyfikacji wniosku o dofinansowanie⁶¹⁸.

Według art. 2 pkt 13a ustawy wdrożeniowej przez kryteria wyboru projektów należy rozumieć zatwierdzone przez właściwy komitet monitorujący kryteria umożliwiające ocenę projektu opisanego we wniosku o dofinansowanie projektu, wybór projektu do dofinansowania i zawarcie umowy o dofinansowanie projektu albo podjęcie decyzji o dofinansowaniu projektu. Innymi słowy kryteria wyboru projektów to wymogi, których spełnienie prowadzi do uzyskania przez projekt wymaganej liczby punktów, jego wyboru do dofinansowania lub zakwalifikowania do kolejnego etapu oceny⁶¹⁹. *Ex definitione*, kryteria te mają charakter oceny, a ich konstrukcja logiczna i treść musi zapewniać możliwość zbieżnego porównania wszystkich zgłoszonych projektów⁶²⁰. Przyjęte kryteria muszą być jednakowe dla wszystkich wnioskodawców i ich projektów. Ich zastosowanie ma zapewnić wyselekcjonowanie przedsięwzięć, których realizacja w największym stopniu będzie zbieżna z założeniami konkretnego programu operacyjnego⁶²¹. Przepis art. 54 ust. 2 pkt 4 ustawy wdrożeniowej obowiązuje wnioskodawcę do wskazania w proteście kryteriów wyboru projektu, z których oceną

⁶¹⁷ E. Szadkowska, A. Zadykiewicz, *op. cit.*, s. 60.

⁶¹⁸ A. Wołyniec-Ostrowska, *Komentarz do art. 54 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 309.

⁶¹⁹ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 54 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, [w:] *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz, idem*, LEX/el. 2014, pkt B.6.

⁶²⁰ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 sierpnia 2011 r., I SA/Sz 692/11, LEX nr 1150581.

⁶²¹ R. Poźdźik, *Charakter prawny kryteriów...*, s. 110.

się nie zgadza, wraz z ich uzasadnieniem. Wymóg ten wiąże się ściśle z celem złożonego przez wnioskodawcę protestu w ramach postępowania odwoławczego, jakim jest ponowne sprawdzenie wniosku o dofinansowanie w zakresie spełniania kryteriów wyboru projektów, których projekt nie spełnił lub uzyskał niższą wartość punktową. W ramach złożonego protestu wnioskodawca ma prawo dodatkowo podnieść zarzut, że ocena na podstawie określonego kryterium narusza zasadę przejrzystości lub równego dostępu do pomocy. Oznacza to, że w sytuacji gdy w ocenie wnioskodawcy dane kryterium wyboru projektów miało charakter dyskryminujący, zarzut tego rodzaju może zostać podniesiony w środku odwoławczym. Wnioskodawca jest zobligowany do wskazania w złożonym proteście konkretnego błędu lub uchybienia w zastosowaniu kryteriów wyboru lub naruszenia ich zakresu merytorycznego, które miało niekorzystny wpływ na wynik oceny projektu wraz z uzasadnieniem swego stanowiska⁶²². Uzasadnienie zmierzające do wykazania, że projekt został oceniony negatywnie pomimo iż spełniał konkretne kryterium oceny powinno zawierać jednoznaczne argumenty wnioskodawcy, które umożliwią ponowną weryfikację wniosku o dofinansowanie ze wskazanym w proteście kryterium wyboru projektu⁶²³.

Wnioskodawca może w proteście podnieść zarzuty również o charakterze proceduralnym w zakresie przeprowadzonej oceny, jeżeli w ocenie wnioskodawcy naruszenia takie miały miejsce wraz z ich uzasadnieniem. Niemniej jednak wnioskodawca, wskazując zarzut o charakterze proceduralnym, powinien wyjaśnić, jaki wpływ na ocenę projektu miało naruszanie zasad postępowania konkursowego. Do zarzutów o charakterze proceduralnym można zaliczyć w szczególności zarzut dotyczący naruszenia zasady jawności (publiczności), braku rzetelnej oceny projektu, niewyłączenia członka komisji oceny projektów od oceny danego projektu pomimo uzasadnionych podejrzeń co do braku jego bezstronności, czy też niewyznaczenia eksperta do udziału w procesie wyboru projektów do dofinansowania pomimo nieposiadania specjalistycznej wiedzy z danej dziedziny przez członków komisji oceny projektów⁶²⁴.

Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja przepisu art. 53 ust. 3 ustawy wdrożeniowej stanowi powtórzenie dotychczasowych rozwiązań zawartych w art. 30b ust. 3 u.z.p.p.r. Ustawodawca wyklucza w nim możliwość wniesienia protestu w przypadku, gdy kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów nie jest wystarczająca na wybranie projektu do realizacji i okoliczność ta stanowi wyłączną przesłankę wniesienia tego środka odwoławczego.

⁶²² A. Wołyniec-Ostrowska, *Komentarz do art. 54 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 308-309.

⁶²³ Zob. P. Krzykowski, *Podział środków unijnych...*, s. 129-130.

⁶²⁴ A. Wołyniec-Ostrowska, *Komentarz do art. 54 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 310-311.

Znajduje to uzasadnienie w tym, że zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy wdrożeniowej kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w konkursie jest każdorazowo określana przez właściwą instytucję w ogłoszeniu o konkursie. Zgłoszenie zatem przez wnioskodawcę zarzutów wyłącznie w tym zakresie, bez kwestionowania przynajmniej niektórych elementów oceny projektu, byłoby nieuprawnione. Jednakże norma prawna zawarta w przepisie art. 53 ust. 3 ustawy wdrożeniowej jest o tyle problemowa dla wnioskodawców korzystających ze środków odwoławczych, że nie istnieje ustawowy obowiązek tworzenia rezerwy finansowej dla projektów przywróconych do ponownej oceny i w ślad za tym właściwe instytucje często nie przewidują takiej rezerwy w ramach prowadzonych postępowań konkursowych. Pomimo tego ustawowa definicja negatywnej oceny projektu, obejmując m.in. projekty umieszczone na tzw. liście rezerwowej, zapewnia obecnie możliwość kwestionowania w ramach procedury odwoławczej prawidłowość oceny projektów przez szerszy krąg wnioskodawców niż miało to miejsce pod rządami u.z.p.p.r. w jej pierwotnym brzmieniu⁶²⁵.

2.4. Tryb i terminy postępowania odwoławczego w zakresie wniesienia protestu

Przepis art. 54 ust. 1 ustawy wdrożeniowej stanowi, że wnioskodawca może wnieść protest w terminie 14 dni od dnia doręczenia pisemnej informacji o negatywnej ocenie jego projektu. Termin na wniesienie protestu jest terminem ustawowym, przez co jego ewentualne wydłużenie lub skrócenie nie należy do dyskrecjonalnych kompetencji właściwej instytucji. Przepis art. 54 ust. 6 ustawy wdrożeniowej wskazuje natomiast, że błędne pouczenie lub brak pouczenia co do terminu złożenia protestu nie może negatywnie wpływać na prawo wnioskodawcy do wniesienia środka odwoławczego⁶²⁶. Uwzględniając powyższe podkreślić należy, że wskazany termin jest jednocześnie terminem zawitym (prekluzyjnym), co oznacza, iż jego niedotrzymanie pociąga za sobą negatywne skutki procesowe dla wnioskodawcy w postaci utraty prawa do skorzystania z protestu. W dalszej kolejności należy stwierdzić, że na mocy art. 67 ustawy wdrożeniowej do procedury odwoławczej stosuje się przepisy k.p.a. dotyczące doręczeń i sposobu obliczania terminów. Odnosi się to także do doręczeń wnioskodawcom informacji o wyniku oceny projektu. Ma to ogromne znaczenie dla przebiegu procedury odwoławczej, gdyż 14-dniowy termin do wniesienia protestu biegnie od chwili prawidłowego doręczenia informacji zawierającej wynik oceny konkretnego projektu oraz pouczenie co do

⁶²⁵ K. Właźlak, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych...*, LEX 2015.

⁶²⁶ Por. postanowienie NSA z 15 grudnia 2011 r., II GSK 1413/10, LEX nr 742882.

możliwości, trybu i zasad wniesienia protestu⁶²⁷. Zatem kwestia prawidłowego doręczenia przez właściwą instytucję informacji o negatywnej ocenie projektu ma fundamentalne znaczenie dla konkretyzacji uprawnienia wnioskodawcy do skorzystania z możliwości ponownego sprawdzenia złożonego wniosku o dofinansowanie w zakresie spełnienia kryteriów wyboru projektu⁶²⁸.

Protest jest niezwykle sformalizowanym środkiem odwoławczym. Tym niemniej w przypadku wniesienia protestu niespełniającego wymogów formalnych, o których mowa w art. 54 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, lub zawierającego oczywiste omyłki, właściwa instytucja jest zobowiązana do wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia protestu, bądź też poprawienia w nim oczywistych omyłek, w terminie 7 dni, licząc od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem pozostawienia protestu bez rozpatrzenia. Ze względu na redakcję art. 54 ust. 2 ustawy wdrożeniowej wyłączona jest możliwość uzupełnienia braków w zakresie wskazanie kryteriów wyboru projektów, z których oceną wnioskodawca się nie zgadza, jak również wskazanie zarzutów o charakterze proceduralnym w zakresie przeprowadzonej oceny, jeżeli zdaniem wnioskodawcy naruszenia takie miały miejsce. Wezwanie do usunięcia braków formalnych lub oczywistych omyłek wstrzymuje bieg terminów wyznaczonych do rozpatrzenia protestu (art. 57 ustawy wdrożeniowej) lub weryfikacji protestu w trybie autokontroli (art. 56 ust. 2 ustawy wdrożeniowej)⁶²⁹.

Procedura rozpatrzenia protestu została ustanowiona w art. 55-58 ustawy wdrożeniowej. Protest, *in principio*, jest rozpatrywany przez właściwą instytucję zarządzającą, która pełni rolę organu wyższego stopnia w postępowaniu odwoławczym. Jednocześnie, w przypadku gdy dla danego programu operacyjnego została ustanowiona instytucja pośrednicząca, ustawodawca przewidział możliwość powierzenia tej instytucji zadań w tym zakresie przez instytucję zarządzającą na podstawie stosownego porozumienia lub umowy. Kwestia ta została uregulowana w art. 55 ustawy wdrożeniowej. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie normatywne powoduje ten skutek, że instytucje zarządzające dysponują swobodą w zakresie możliwości konstruowania jednoinstancyjnych procedur konkursowych. Należy jednakże podkreślić, że przepisy ustawy wdrożeniowej umożliwiają także konstruowanie dwuinstancyjnych, dewolutywnych systemów odwoławczych. Mimo to analiza dokumentów składających się na systemy realizacji poszczególnych programów operacyjnych prowadzi do

⁶²⁷ A. Wołyniec-Ostrowska, *Komentarz do art. 54 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 304-305.

⁶²⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2011 r., I OSK 1420/11, LEX nr 1134286.

⁶²⁹ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 54 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 [w:] Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz, idem, LEX/el. 2014, pkt C.5.*

wniosku, że najczęściej instytucje zarządzające wskazują same siebie jako organ właściwy do rozpatrzenia środka odwoławczego, co w wielu przypadkach ogranicza ustawowe gwarancje wnioskodawcy, którego projekt został odrzucony⁶³⁰.

Istotnym *novum* na poziomie regulacji ustawowych jest określenie w art. 56 ustawy wdrożeniowej szczególnego instrumentu prawnego w postaci autokontroli, który w stosunku do instytucji organizującej konkurs umożliwia samodzielne dokonanie oceny zasadności złożonego środka odwoławczego⁶³¹. Analizowany przepis stanowi szczególne rozwiązanie prawne umożliwiające zapewnienie stanu zgodności z prawem przeprowadzonej oceny projektu, bez konieczności uruchamiania kontroli instancyjnej lub postępowania przed sądami administracyjnymi. Przeprowadzenie autokontroli w terminie 14 dni od dnia otrzymania protestu może zatem doprowadzić do zmiany rozstrzygnięcia podjętego przez instytucję I instancji. Uwzględnienie protestu przez tę instytucję w ramach autoweryfikacji wyników oceny skutkuje odpowiednio skierowaniem projektu do właściwego etapu oceny lub umieszczeniem go na liście projektów, które uzyskały wymaganą liczbę punktów, co może, ale nie musi, oznaczać zawarcie z wnioskodawcą umowy o dofinansowanie. Autokontrola podlega wyłączeniu w sytuacji tożsamości instytucji właściwej do rozpatrzenia protestu z instytucją właściwą do przeprowadzenia oceny i wyboru projektu⁶³².

Artykuł 57 ustawy wdrożeniowej stanowi odpowiednik art. 30b ust. 7 u.z.p.p.r. Zmiany w jego brzmieniu polegają głównie na skróceniu terminu rozpatrzenia protestu przez właściwą instytucję do 21 dni od dnia jego otrzymania. Jednakże termin rozpatrzenia protestu może zostać przedłużony do 45 dni od dnia jego otrzymania wyłącznie w uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy w trakcie rozpatrywania protestu konieczne jest skorzystanie z pomocy ekspertów. Wskazane terminy mają co prawda charakter instrukcyjny, lecz są niezwykle istotne z punktu widzenia ochrony praw podmiotowych wnioskodawców, gdyż zgodnie z art. 65 ustawy wdrożeniowej uruchomienie procedury odwoławczej nie wstrzymuje zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty zostały wybrane do

⁶³⁰ J. Ostalowski wskazuje na przykładzie krajowych programów operacyjnych w zakresie polityki spójności UE realizowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, tj. Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020, Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020, Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja i Rozwój 2014-2020 oraz Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020, że tylko w przypadku dwóch pierwszych z nich jako zasadę przyjęto dwuinstancyjność postępowania konkursowego mającego na celu wybór projektów do dofinansowania. Zob. J. Ostalowski, *Jednoinstancyjne procedury oceny...*, s. 76-78. Zob. też P. Dąbrowski, *Niedewolutywność środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym a motywy aktualnego ustawodawcy* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?, t. 1, Jakość prawa administracyjnego*, D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), Warszawa 2012, s. 628-630.

⁶³¹ Por. R. Poźdźnik, *Sądowa kontrola oceny projektów finansowanych z funduszy unijnych na przykładzie Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 3, s. 26 i nast.

⁶³² Zob. A. Wołyniec-Ostrowska, *Komentarz do art. 56* [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 316.

dofinansowania. Redakcja przepisu art. 57 ustawy wdrożeniowej poprzez posłużenie się przez ustawodawcę klauzulą generalną „w uzasadnionych przypadkach” ma zapewne służyć uelastycznieniu stosowanych procedur, jednakże jest ona niezbyt korzystna z punktu widzenia praw wnioskodawców. Co istotne, analizowany przepis definiuje rozpatrzenie protestu jako weryfikację prawidłowości oceny projektu w zakresie kryteriów wyboru projektów i ewentualnych zarzutów proceduralnych. W orzecznictwie zwrócono uwagę, że na etapie rozpatrywania protestów właściwe instytucje nie są uprawnione do podnoszenia nowych zarzutów w odniesieniu do zaskarżonych kryteriów w porównaniu do pierwotnej negatywnej oceny projektu⁶³³. Związanie właściwej instytucji dotyczy tylko i wyłącznie kryteriów, które przesądziły o negatywnej ocenie projektu i następnie zostały zaskarżone przez wnioskodawcę, a nie samego uzasadnienia negatywnej oceny w ramach zaskarżonych kryteriów⁶³⁴. Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy wdrożeniowej właściwa instytucja jest zobowiązana do poinformowania wnioskodawcy na piśmie o wyniku rozpatrzenia złożonego protestu. Informacja ta zawiera w szczególności treść rozstrzygnięcia polegającego na uwzględnieniu albo nieuwzględnieniu protestu wraz z uzasadnieniem, a w przypadku nieuwzględnienia protestu – pouczenie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Przepis art. 59 ust. 1 ustawy wdrożeniowej stanowi, że właściwa instytucja pozostawia protest bez rozpatrzenia po jego weryfikacji formalnej, jeżeli mimo prawidłowego pouczenia został on wniesiony po terminie, przez podmiot wykluczony z możliwości otrzymania dofinansowania lub bez wskazania kryteriów wyboru projektów, z których oceną wnioskodawca się nie zgadza. Z tej regulacji wynika więc, że pozostawienie protestu bez rozpatrzenia na podstawie analizowanego przepisu odnosi się wyłącznie do określonych w nim przesłanek i znajduje zastosowanie tylko w sytuacji, gdy środkowi odwoławczemu nie można nadać biegu z uwagi na niedopuszczalność jego merytorycznego rozpatrzenia⁶³⁵. Informacja o pozostawieniu protestu bez rozpatrzenia musi zawierać stosowne pouczenie i podlega ona zaskarżeniu do sądu administracyjnego (art. 59 ust. 2 ustawy wdrożeniowej).

Kierując się imperatywem zapewnienia bezstronności postępowania odwoławczego, w treści art. 60 ustawy wdrożeniowej ustawodawca ustanowił zakaz udziału w rozpatrywaniu protestu osób, które były zaangażowane w przygotowanie projektu lub jego ocenę.

⁶³³ Zob. np. wyroki WSA w Warszawie: z dnia 10 lipca 2012 r., V SA/Wa 1507/12, LEX nr 1276455, z dnia 6 lutego 2012 r., V SA/Wa 2587/11, LEX nr 1139737, z dnia 16 lutego 2012 r., V SA/Wa 15/12, LEX nr 1276449 oraz z dnia 4 listopada 2010 r., V SA/Wa 1960/10, LEX nr 787245.

⁶³⁴ Zob. A. Wołyniec-Ostrowska, *Komentarz do art. 57 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 324.

⁶³⁵ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 59 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 [w:] Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz, idem, LEX/el. 2014, pkt 11.*

A. Wołyniec-Ostrowska trafnie konstatuje, że „wyłączenie pracownika od rozpatrywania protestu odnosi się zarówno do pracownika instytucji I instancji, która może oceniać protest w ramach autokontroli, jak też pracownika, który działa w ramach kompetencji instytucji II instancji. *Ratio legis* komentowanego przepisu zakłada niemożność dwukrotnego orzekania w tej samej sprawie przez tego samego pracownika organu administracji publicznej”⁶³⁶. Pogląd ten znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie, gdzie podkreśla się, że wnioskodawca wnoszący środek odwoławczy ma prawo do ponownego, sprawiedliwego i rzetelnego rozpoznania jego sprawy, co implikuje takie cechy procesowe jak niezależność osób podejmujących rozstrzygnięcia administracyjne czy bezstronność i obiektywizm w orzekaniu⁶³⁷. Ze względu na powyższe na każdym etapie procedury odwoławczej pracownik właściwej instytucji, który był zaangażowany w przygotowanie projektu lub jego ocenę na jakimkolwiek etapie postępowania konkursowego podlega wyłączeniu z czynności podejmowanych w ramach postępowania odwoławczego na podstawie art. 60 ustawy wdrożeniowej w związku z art. 24 § 1 k.p.a.⁶³⁸.

Analizując treść art. 54a ustawy wdrożeniowej trzeba zauważyć, że do czasu zakończenia rozpatrywania protestu przez właściwą instytucję wnioskodawca ma prawo wycofać protest przez złożenie pisemnego oświadczenia. W przypadku wycofania protestu przez wnioskodawcę właściwa instytucja organizująca konkurs pozostawia protest bez rozpatrzenia, informując o tym wnioskodawcę w formie pisemnej lub przekazuje oświadczenie o wycofaniu protestu do właściwej instytucji rozpatrującej ten środek odwoławczy, jeżeli skierowała protest do tej instytucji. Ta ostatnia instytucja również pozostawia protest bez rozpatrzenia, informując o tym wnioskodawcę w formie pisemnej. W przypadku wycofania protestu niedopuszczalne jest ponowne jego wniesienie. Ponadto wycofanie protestu jest równoznaczne z utratą przez wnioskodawcę prawa do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w przedmiocie negatywnej oceny projektu⁶³⁹.

⁶³⁶ A. Wołyniec-Ostrowska, *Komentarz do art. 60 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 339.

⁶³⁷ Zob. wyroki NSA: z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie II GSK 5/10, LEX nr 1101167; z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie II GSK 659/10, LEX nr 648924; z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie II GSK 125/11, LEX nr 992332, z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie II GSK 268/11, LEX nr 1080087, oraz z dnia 5 kwietnia 2013 r., II GSK 364/13, LEX nr 1310453, a także wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2010 r. w sprawie V SA/Wa 1831/10, LEX nr 759318.

⁶³⁸ Zob. J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 59 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 [w:] Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz, idem, LEX/el. 2014, pkt 4-5.*

⁶³⁹ Por. E. Szadkowska, A. Zadykowicz, *op. cit.*, s. 66.

2.5. Skutki prawne złożenia i rozpatrzenia protestu

Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia interesu wnioskodawcy ma skuteczność wniesienia środka odwoławczego od negatywnej oceny ich projektu skutkujące uzyskaniem dofinansowania ze źródeł unijnych. Przepis art. 58 ust. 2 ustawy wdrożeniowej stanowi, że w przypadku uwzględnienia protestu instytucja właściwa do jego rozpatrzenia może odpowiednio skierować projekt do właściwego etapu oceny (jeśli konkurs był podzielony na etapy) albo dokonać aktualizacji listy projektów, które uzyskały wymaganą liczbę punktów informując o tym wnioskodawcę, bądź też przekazać sprawę instytucji organizującej konkurs w celu przeprowadzenia ponownej oceny projektu, jeżeli stwierdzi, że doszło do naruszeń obowiązujących procedur i konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na wynik oceny, informując wnioskodawcę na piśmie o przekazaniu sprawy. Oznacza to tym samym, że uwzględnienie protestu jest immanentnie związane z uznaniem zarzutów w przedmiocie nieprawidłowej oceny projektu dokonanej pod kątem kryteriów wskazanych w proteście, której wynik wnioskodawca kwestionował, lub z uznaniem zarzutów o charakterze proceduralnym⁶⁴⁰. Zastosowanie rozstrzygnięcia polegającego na skierowaniu projektu do właściwego etapu oceny ma miejsce w sytuacji, gdy zaskarżeniu protestem podlega ocena sporządzona w ramach konkursy etapowego w fazie poprzedzającej wydanie końcowej oceny projektu w przedmiocie zakwalifikowania go do dofinansowania. Z kolei umieszczenie projektu na liście projektów wybranych do dofinansowania dotyczy oceny w konkursie niepodzielonym na etapy lub oceny końcowej projektu w konkursie etapowym. Natomiast przekazanie sprawy instytucji organizującej konkurs do ponownego rozpoznania (ponownej oceny projektu) znajduje zastosowanie do wszystkich ocen i etapów konkursu i związane jest z uchybieniami proceduralnymi, w szczególności tych o charakterze gwarancyjnym, dowodowym lub w zakresie ustaleń faktycznych. Każde inne rozstrzygnięcie instytucji właściwej do rozpatrzenia protestu, niż wymienione w art. 58 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, należy kwalifikować jako nieuwzględnianie protestu (negatywna ocena projektu) podlegające kontroli sądownoadministracyjnej na podstawie art. 61 ust. 1 tejże ustawy⁶⁴¹.

Powyższe uregulowania w jednoznaczny sposób wskazują, że fakultatywnym elementem przeprowadzenia przedsądowego etapu procedury odwoławczej jest wydanie kasacyjnego rozstrzygnięcia w przedmiocie protestu i przekazanie projektu do ponownej oceny, przy czym

⁶⁴⁰ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 września 2011 r. w sprawie I SA/Ol 519/11, LEX nr 1084897.

⁶⁴¹ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 58 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* [w:] *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz, idem*, LEX/el. 2014, pkt A.3-4.

przekazanie sprawy instytucji organizującej konkurs powinno być determinowane stwierdzeniem przez instytucję właściwą do rozpatrzenia protestu poważnych uchybień mających istotny wpływ na wynik pierwotnej oceny projektu⁶⁴². Tytułem egzemplifikacji tego rodzaju uchybień można wskazać przede wszystkim uchybienia w zakresie postępowania dowodowego lub ustaleń faktycznych, jak również naruszenie przepisów k.p.a. odnoszących się do wyłączenia pracowników organu, doręczeń i sposobu obliczania terminów oraz przypadki rażącego naruszenia prawa⁶⁴³. Tym samym przekazanie sprawy do instytucji organizującej konkurs celem ponownej oceny projektu implikuje konieczność wyjaśnienia zakresu sprawy, który jest istotny w świetle dokonania pierwotnej oceny projektu, oraz przeprowadzenia czynności, których instytucja właściwa do rozpatrzenia protestu nie jest w stanie podjąć⁶⁴⁴. Ponowna ocena projektu polega na powtórnej jego weryfikacji w zakresie wszystkich zarzutów i kryteriów kwestionowanych przez wnioskodawcę w proteście (art. 58 ust. 3 ustawy wdrożeniowej)⁶⁴⁵. W związku z tym ponowna ocena projektu, dokonywana w wyniku pozytywnego rozpatrzenia środka odwoławczego w postaci protestu, może dotyczyć wyłącznie uprzednio kwestionowanych kryteriów⁶⁴⁶. Należy przy tym mieć na względzie, że z treści art. 58 ust. 5 ustawy wdrożeniowej jednoznacznie wynika, że możliwość zastosowania instytucji przekazania sprawy celem dokonania ponownej oceny projektu jest ograniczona wyłącznie do sytuacji, gdy instytucją właściwą do rozpatrzenia protestu nie jest instytucja, która organizowała konkurs i przeprowadzała pierwotną ocenę projektu. Analogicznie jak w przypadku informacji o wyniku rozpatrzenia protestu, obligatoryjnym elementem informacji o ponownej ocenie projektu jest pouczenie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 58 ust. 4 ustawy wdrożeniowej). Brak, niepełne lub błędne pouczenie, także w zakresie kwalifikacji wyniku rozstrzygnięcia protestu, nie mają wpływu na prawo wnioskodawcy do wniesienia skargi. Wniesienie protestu w zakresie ponownej oceny projektu nie jest dopuszczalne. W przypadku wniesienia protestu na ponowną negatywną ocenę projektu, omawiany środek zaskarżenia nie podlega uwzględnieniu⁶⁴⁷.

⁶⁴² Zob. A. Wołyniec-Ostrowska, *Komentarz do art. 58 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 329.

⁶⁴³ Por. J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 58 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 [w:] Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz, idem, LEX/el. 2014, pkt B.2-3.*

⁶⁴⁴ A. Wołyniec-Ostrowska, *Komentarz do art. 58 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 329-330.

⁶⁴⁵ Por. wyroki NSA: z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie II GSK 658/10, LEX nr 597037 oraz z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie II GSK 1198/12, LEX nr 1244511.

⁶⁴⁶ Zob. wyroki WSA w Gdańsku: z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie I SA/Gd 107/11, LEX nr 990445, oraz z dnia 7 września 2011 r. w sprawie I SA/Gd 409/11, LEX nr 965981.

⁶⁴⁷ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 58 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 [w:] Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz, idem, LEX/el. 2014, pkt C.5-6.*

Pomimo tego, że ustawa wdrożeniowa nie zawiera regulacji prawnych statuujących wprost zakaz orzekania w postępowaniu odwoławczym na niekorzyść wnioskodawcy (zakaz *reformationis in peius*), w orzecznictwie został sformułowany pogląd, zgodnie z którym zakaz ten, niezależnie od generalnego – z pewnymi wyjątkami – wyłączenia stosowania przepisów k.p.a., znajduje zastosowanie do procedury odwoławczej w ramach ustawy wdrożeniowej⁶⁴⁸. Zatem instytucja organizująca konkurs zachowuje autonomię w ponownym rozstrzygnięciu sprawy, ograniczoną jednakże wymogiem szczegółowego odniesienia się do uwag i zastrzeżeń sformułowanych przez organ właściwy do rozpoznania protestu⁶⁴⁹. Nie będzie to stanowić naruszenia zasady *reformationis in peius* definiowanej w doktrynie jako „niemożność pogorszenia sytuacji strony w następstwie ponownego rozpoznania sprawy, po uwzględnieniu wniesionego środka odwoławczego”⁶⁵⁰. W świetle powyższych argumentów ponowna ocena merytoryczna projektu, przeprowadzona w ramach procedury odwoławczej, nie powinna pogarszać sytuacji wnioskodawcy, co wprost oznacza, że nie powinien on uzyskać mniejszej liczby punktów, niż liczba otrzymana w wyniku pierwotnej oceny na podstawie powtórnie ocenianego kryterium⁶⁵¹. Ze względu na powyższe wnioskodawca powinien pozostawać w usprawiedliwionym przekonaniu, że wniesiony przez niego środek odwoławczy, nawet jeśli nie okaże się skuteczny, spowoduje co najwyżej utrzymanie przez właściwą instytucję jego dotychczasowej sytuacji prawnej ustalonej zaskarżonym rozstrzygnięciem⁶⁵².

W aspekcie suspensywności protestu jako środka kontroli postępowania administracyjnego związanego z odmową przyznania dotacji unijnej, należy stwierdzić – z uwzględnieniem treści art. 65 ustawy wdrożeniowej – że wniesienie protestu nie wstrzymuje zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty zostały wybrane do dofinansowania. Takie rozwiązanie, funkcjonujące już w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007–2013, podważa w istocie sens całej procedury odwoławczej, zwłaszcza w jej aspekcie *stricte* ekonomicznym. Stanowi ono przejaw prymatu zasad szybkości i efektywności absorpcji środków unijnych nad legalnością stosowania prawa w postępowaniu odwoławczym⁶⁵³. Z art. 65 ustawy wdrożeniowej jednoznacznie wynika bowiem obowiązek niezwłocznego zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty zostały wybrane do

⁶⁴⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie II GSK 169/12, LEX nr 1137902.

⁶⁴⁹ zob. wyroki: NSA z dnia 27 września 2011 r. w sprawie II GSK 1865/11, LEX nr 1096800 oraz WSA w Łodzi z dnia 4 kwietnia 2012 r. w sprawie II SA/Łd 160/12, LEX nr 1257984.

⁶⁵⁰ Zob. A. Skóra, *Skutki naruszenia zakazu reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 6, s. 68.

⁶⁵¹ Zob. wyroki: WSA w Łodzi z dnia 31 sierpnia 2012 r. w sprawie III SA/Łd 651/12, LEX nr 1618259 oraz WSA w Szczecinie z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie I SA/Sz 117/12, LEX nr 1137230.

⁶⁵² A. Wołyniec-Ostrowska, *Komentarz do art. 58 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 333-334.

⁶⁵³ Zob. P. Dąbrowski, *Niedewolutywność środka zaskarżenia...*, s. 629-630.

dofinansowania, bez względu na wynik kontroli instancyjnej lub sądownoadministracyjnej projektów będących w trakcie procedury odwoławczej⁶⁵⁴. Przy takiej konstrukcji analizowanych przepisów istnieje ryzyko, że mimo spełnienia standardów określonych w art. 78 Konstytucji RP, do znacznej części wszczętych postępowań w ramach procedury odwoławczej będzie miał zastosowanie przepis art. 66 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, stanowiący, że w sytuacji gdy na jakimkolwiek etapie tejże procedury zostanie wyczerpana alokacja przeznaczona na dofinansowanie projektów w ramach konkretnego działania, to właściwa instytucja, do której protest wpłynął, pozostawia go bez rozpatrzenia, pisemnie informując o tym wnioskodawcę i pouczając o możliwości wniesienia stosownej skargi do właściwego sądu administracyjnego. Uwzględniając powyższe podkreślić należy, że proces zawierania umów o dofinansowanie nie zawsze musi wpływać negatywnie na sytuację wnioskodawców korzystających ze środków odwoławczych, albowiem właściwa instytucja organizująca konkurs może przewidzieć rezerwę finansową na odwołania lub zwiększyć kwotę środków na dofinansowanie projektów w konkursie w ramach alokacji na określone działanie programu operacyjnego. Wyłącznie w przypadku wyczerpania się alokacji w ramach danego działania mamy do czynienia z trwałą utratą możliwości zawarcia umowy o dofinansowanie z wnioskodawcą, którego projekt został pozytywnie oceniony po zakończeniu procedury odwoławczej⁶⁵⁵.

3. Odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) jako dodatkowy środek odwoławczy w ramach przedsądowej procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce w perspektywie finansowej 2007-2013

3.1. Pojęcie i podstawy prawne odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy)

Jak już wcześniej wskazano, nadanie nowego brzmienia u.z.p.p.r. poprzez uchwalenie ustawy horyzontalnej z 2008 r. spowodowało przesunięcie uprawnień do szczegółowego uregulowania procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce w perspektywie finansowej 2007-2013 na poziom konkretnych systemów realizacji krajowych lub regionalnych programów operacyjnych. Zasady dotyczące zmienionej procedury odwoławczej zostały określone ramowo w przepisach art. 30a-30g

⁶⁵⁴ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 65 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* [w:] *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz*, idem, LEX/el. 2014, pkt 2.

⁶⁵⁵ J. Ostalowski, *Komentarz do art. 65* [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 378-379.

u.z.p.p.r. w jej ówczesnym kształcie. Z kolei specyficzne unormowania odnoszące się do tej procedury były każdorazowo zawierane w szczegółowych opisach priorytetów danych programów operacyjnych, jak również w regulaminach przeprowadzanych konkursów (art. 29 ust. 2 pkt 11 u.z.p.p.r. w jej ówczesnym kształcie)⁶⁵⁶. Dodatkowo istotne znaczenie dla ustalenia standardów prawnych w zakresie funkcjonowania procedur odwoławczych w ramach poszczególnych programów operacyjnych oraz zapewnienia jednolitości zasad ich wdrażania⁶⁵⁷ miały Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 lutego 2009 r. w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r.⁶⁵⁸.

Przyjęte w u.z.p.p.r. rozwiązania normatywne skutkowały faktyczną decentralizacją części przedsądowej procedury odwoławczej, uzasadnianą przez ustawodawcę m.in. potrzebą uwzględnienia specyfiki wdrażania programów operacyjnych oraz uelastyczenia, odformalizowania i usprawnienia omawianej procedury⁶⁵⁹. Tak doniosłe kwestie jak charakter prawny i rodzaje środków odwoławczych, ich forma, treść oraz terminy wniesienia i rozpatrywania, a także szczegółowe unormowanie obowiązujących procedur odwoławczych, zostały uregulowane w systemach realizacji programów operacyjnych. Rozwiązanie takie spowodowało przyjęcie przez właściwe instytucje zarządzające kilkunastu modeli procedury odwoławczej na etapie przedsądowym, co *nota bene* utrudniło wypracowanie jednolitych standardów prawnych na etapie kontroli sądownoadministracyjnej oraz miało negatywny wpływ na ochronę praw wnioskodawców ze względu na konieczność zapoznawania się z odrębnymi regulacjami w przypadku konieczności skorzystania z dostępnych środków zaskarżenia⁶⁶⁰.

W myśl art. 30b ust. 2 u.z.p.p.r. (w jej ówczesnym kształcie) system realizacji każdego programu operacyjnego musiał uwzględniać co najmniej jeden środek odwoławczy przysługujący wnioskodawcy w trakcie ubiegania się o dofinansowanie. Powołany przepis – wprowadzając do krajowego porządku prawnego minimalną gwarancję w postaci jednego środka odwoławczego przysługującego wnioskodawcy – nie przewidywał zatem zakazu stworzenia na etapie przedsądowym dwuinstancyjnej procedury odwoławczej. Skutkiem tego w praktyce rozwiązania normatywne przewidujące dwa środki odwoławcze zostały określone przez właściwe instytucje zarządzające dla sześciu programów operacyjnych: Programu

⁶⁵⁶ Zob. M. Lejczyk, R. Poździk, *op. cit.*, s. 80.

⁶⁵⁷ Zob. J. Podkowik, *Charakter prawny wytycznych...*, s. 69 i nast.

⁶⁵⁸ MRR/H/23(1)02/2009, dalej: Wytyczne MRR z 2009 r.

⁶⁵⁹ Zob. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, druk 950/VI kadencja Sejmu, s. 35-36, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/54FF1B3F90AB4BABC12574C6004C1D06/\\$file/950.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/54FF1B3F90AB4BABC12574C6004C1D06/$file/950.pdf).

⁶⁶⁰ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 308-309.

Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 oraz Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 (wyłącznie w przypadku dwóch działań: 1.1. *Inwestycje dla przedsiębiorstw* oraz 1.2. *Doradztwo dla firm oraz wsparcie dla Instytucji Otoczenia Biznesu*)⁶⁶¹.

Przepisy u.z.p.p.r. w jej ówczesnym kształcie nie zawierały definicji legalnej środka odwoławczego II instancji. Ustawodawca uznał, że pozwoli to na „uwzględnienie specyfiki wdrażania poszczególnych programów operacyjnych, jak również zapewnienie maksymalnej autonomii Instytucji Zarządzających, w związku z ich kompetencjami zapewnionymi na poziomie regulacji unijnych”⁶⁶². Przyjęte rozwiązanie legislacyjne uzasadniane było także potrzebą „uniknięcia tworzenia na poziomie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jednego, »sztywnego« modelu procedury odwoławczej”⁶⁶³. Nadto należy wskazać, że również minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego podkreślał, iż umożliwienie każdej z instytucji zarządzających w ramach ustanowionego przez siebie systemu realizacji programu operacyjnego ustalenia właściwej dla tego systemu procedury odwoławczej korzystnie wpłynie na możliwość odzwierciedlenia specyfiki każdego z tych programów (wynikającej w szczególności z dziedziny spraw, której dotyczą, rodzajów projektów, jakie w ich ramach mogły być dofinansowane oraz skali realizacyjnej i finansowej tych projektów)⁶⁶⁴. Za optymalne rozwiązanie organ ten uznał umożliwienie wnioskodawcy wniesienia dwóch środków odwoławczych (w ramach dwóch „instancji” procedury odwoławczej) w przypadku, gdy w systemie realizacji programu operacyjnego ustanowiona jest więcej niż jedna instytucja, tzn. poza instytucją zarządzającą ustanowiona jest także instytucja pośrednicząca lub wdrażająca. Wobec rezygnacji z określenia rodzajów środków odwoławczych na poziomie ustawowym, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w swych wytycznych zasugerował jednak, aby w celu ujednoczenia nazewnictwa instytucje zarządzające przyjęły nazwy odpowiednio „protest” i „odwołanie” w przypadku wprowadzenia w systemie dwóch środków odwoławczych rozpatrywanych w dwóch kolejnych „instancjach”⁶⁶⁵.

⁶⁶¹ A. Piekutowska, M. Drazba, *op. cit.*, s. 67.

⁶⁶² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych..., s. 35.

⁶⁶³ *Ibidem*, s. 36.

⁶⁶⁴ *Wytyczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r.*, MRR/H/23(1)02/2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 18 lutego 2009 r., s. 4-5.

⁶⁶⁵ *Ibidem*, s. 7-8.

Mając na uwadze to, że instytucje zarządzające dysponowały swobodą w przedmiocie sposobu określenia i nadania nazw środkom odwoławczym należy wskazać, iż rekomendacje zawarte w Wytycznych MRR z 2009 r. były realizowane w ograniczonym zakresie. Zdecydowana większość instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi zrezygnowała z dwustopniowej procedury odwoławczej na etapie przedsądowym⁶⁶⁶. Przemysław Krzykowski trafnie konstatuje, że „w większości systemów RPO nie zdecydowano się na udostępnienie środka zaskarżenia II instancji w procedurze przedsądowej nawet w tych programach, w których rozbudowany system instytucjonalny rozdzielający instytucję rozpatrującą protest i odwołanie daje taką możliwość”⁶⁶⁷. Model procedury odwoławczej oparty na dwóch środkach odwoławczych w sposób zgodny z postanowieniami Wytycznych MRR z 2009 r., tj. przewidujący na etapie przedsądowym możliwość wniesienia przez wnioskodawcę protestu i odwołania, był wdrażany w ramach następujących krajowych programach operacyjnych: Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki 2007-2013 oraz Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013. Z kolei w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 oraz Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 (działanie 1.1. i 1.2.) wnioskodawcy, których projekty zostały ocenione negatywnie, mieli do dyspozycji protest i wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy⁶⁶⁸.

3.2. Zakres podmiotowy odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy)

Prawo wniesienia środka odwoławczego II instancji przewidzianego w systemie realizacji danego programu operacyjnego w terminie, trybie i na warunkach tam określonych przysługiwało wnioskodawcy, który wcześniej wykorzystał środek odwoławczy I instancji i środek ten został rozpatrzony negatywnie. Odwołanie (wnioski o ponowne rozpatrzenie

⁶⁶⁶ Chodzi tu o następujące programy operacyjne: Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013, Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013, Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Lubuskiego na lata 2007-2013, Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013, Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013, Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2007-2013, Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007-2013, Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013, Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007-2013, Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007-2013, Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013 oraz Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013.

⁶⁶⁷ P. Krzykowski, *Podział środków unijnych...*, s. 122.

⁶⁶⁸ Zob. A. Piekutowska, M. Drażba, *op. cit.*, s. 69-70.

sprawy) służyło więc ponownemu rozpatrzeniu kwestii będących przedmiotem protestu. Oznacza to, że procedura odwoławcza na etapie przedsądowym miała charakter łańcuchowy ze względu na obligatoryjność wykorzystania środka odwoławczego I instancji⁶⁶⁹. Zatem zakres podmiotowy omawianego środka odwoławczego obejmował jedynie wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie swoich projektów w procedurze konkursowej, których wnioski o dofinansowanie zostały ocenione negatywnie, a więc dokonana ocena nie dawała możliwości zakwalifikowania projektu do dofinansowania. Co istotne, środek odwoławczy mógł wnieść wnioskodawca, którego projekt w ogóle nie został zakwalifikowany do wsparcia lub uzyskał stosowną rekomendację, lecz znalazł się na liście rezerwowej projektów. Jednakże w przypadku gdy wyniki oceny projektu były pozytywne, lecz nie został on zakwalifikowany do dofinansowania wyłącznie z powodu wyczerpania alokacji na dany priorytet lub działanie, wnioskodawca był pozbawiony prawa do skutecznego złożenia odwołania⁶⁷⁰.

Analizując treść art. 29 ust. 2 pkt 2 u.z.p.p.r. (w jej ówczesnym kształcie) trzeba zauważyć, że status wnioskodawcy nie przysługiwał każdemu podmiotowi ubiegającemu się o dofinansowanie, który złożył odpowiedni wniosek w odpowiedzi na ogłoszony konkurs, ale wyłącznie podmiotowi, który zaliczał się do którejkolwiek kategorii potencjalnych beneficjentów wymienionych w dokumentacji konkursowej. Wynika stąd, że podmiot, który złożył wniosek o dofinansowanie, lecz nie był tzw. podmiotem kwalifikowalnym w danym konkursie, nie mógł skutecznie złożyć środka odwoławczego⁶⁷¹. Należy przy tym mieć na względzie, że w ramach wymogów formalnych właściwe instytucje dopuszczały reprezentację wnioskodawcy wynikającą zarówno z odpisu z właściwego rejestru lub ewidencji, jak też z udzielonego pełnomocnictwa lub upoważnienia, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie zasadami ogólnymi wynikającymi z przepisów prawa⁶⁷².

3.3. Zakres przedmiotowy odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy)

Z analizy systemów realizacji poszczególnych programów operacyjnych przewidujących dwuinstancyjną procedurę odwoławczą na etapie przedsądowym wynika, że zakres przedmiotowy środka odwoławczego II instancji był ściśle zdeterminowany zakresem uprzednio złożonego protestu. Na zasadzie wyjątku właściwa instytucja zarządzająca mogła

⁶⁶⁹ *Ibidem*, s. 72.

⁶⁷⁰ R. Cieślak, *Procedura związana z ubieganiem się...*, s. 217.

⁶⁷¹ A. Piekutowska, M. Drażba, *op. cit.*, s. 73.

⁶⁷² *Wytyczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r.*, MRR/H/23(1)02/2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 18 lutego 2009 r., s. 6.

dopuszczyć możliwość wskazania nowych okoliczności istotnych dla sprawy, których wnioskodawca z przyczyn przez siebie niezawinionych nie mógł przedstawić na wcześniejszym etapie procedury odwoławczej. W takiej sytuacji instytucja zarządzająca miała prawo żądać od wnioskodawcy – pod rygorem nieuwzględnienia złożonego środka odwoławczego – udowodnienia okoliczności, dla których nie mógł on wcześniej podnieść argumentów przytoczonych w odwołaniu. Należy przy tym mieć na względzie, że w przypadku, gdy zakresem przedmiotowym protestu objęta była wyłącznie zgodność kryteriów wyboru projektów z kryteriami przyjętymi przez właściwy komitet monitorujący, zakres przedmiotowy odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) mógł obejmować jedynie kryteria wyboru projektów⁶⁷³. Podkreślenia przy tym wymaga, że w myśl art. 60 pkt a rozporządzenia nr 1083/2006 instytucje zarządzające były odpowiedzialne za zapewnienie, że projekty były wybierane do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do danego programu operacyjnego. Wynika stąd, że minimalny zakres przedmiotowy przyjętej procedury odwoławczej powinien umożliwić weryfikację dokonania oceny projektu w oparciu o kryteria uprzednio zatwierdzone przez odpowiedni komitet monitorujący. Jednakże, wobec braku uregulowania tej problematyki na poziomie ustawowym, możliwe było także by instytucja zarządzająca w ramach przysługujących jej dyskrecyjnych uprawnień dopuściła w systemie realizacji możliwość wnoszenia środków odwoławczych o szerszym zakresie przedmiotowym (np. zarzutów dotyczących bezstronności osoby zaangażowanej w ocenę)⁶⁷⁴. Tytułem przykładu można wskazać na system realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, który przewidywał szerszy zakres przedmiotowy środka odwoławczego II instancji niż zarzuty dotyczące oceny kryteriów – w treści odwołania wnioskodawca mógł skutecznie podnieść również zarzuty obejmujące naruszenie przepisów postępowania w stopniu mającym wpływ na wynik oceny jego wniosku o dofinansowanie (zarzuty dotyczące prawidłowości przeprowadzenia oceny)⁶⁷⁵. Także system realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 dopuszczał możliwość kontroli administracyjnej w wyniku wniesienia środka odwoławczego zarówno dokonanej oceny

⁶⁷³ A. Piekutowska, M. Drażba, *op. cit.*, s. 76.

⁶⁷⁴ *Wytyczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r.*, MRR/H/23(1)02/2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 18 lutego 2009 r., s. 10.

⁶⁷⁵ Zob. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*, Załącznik nr 2 do „Szczegółowego opisu priorytetów PO Infrastruktura i Środowisko”, Warszawa, maj 2009 r., s. 46, https://www.pois.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/96/Zalacznik_nr_2_do_SzOP_v_3_1_130509.pdf (dostęp: 10 września 2020 r.).

projektu w zakresie zgodności tej oceny z kryteriami wyboru, jak i naruszeń o charakterze proceduralnym⁶⁷⁶.

Wnioskodawca nabywał uprawnienie do wniesienia środka odwoławczego II instancji z chwilą otrzymania pisemnej informacji o negatywnym wyniku rozpatrzenia protestu zawierającej uzasadnienie oraz pouczenie o możliwości wniesienia środka odwoławczego, wraz ze wskazaniem terminu przysługującego na jego wniesienie, sposobie wniesienia oraz właściwej instytucji, do której środek ten należy wnieść (art. 30b ust. 1 u.z.p.p.r. w jej ówczesnym kształcie). Analizując treść dokumentów składających się na systemy realizacji programów operacyjnych przewidujących dwuinstancyjną procedurę odwoławczą na etapie przedsądowym trzeba zauważyć, że zdecydowana większość tych systemów nie wskazywała minimalnego zakresu informacji niezbędnych do skutecznego wniesienia środka odwoławczego II instancji. Spośród omawianych systemów realizacji jedynie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 określone zostały elementy, jakie powinno zawierać odwołanie poprawne pod względem formalnym⁶⁷⁷. Do katalogu tych elementów zaliczono: 1) oznaczenie wnioskodawcy, 2) oznaczenie wniosku o dofinansowanie, z podaniem tytułu i numeru projektu, 3) oznaczenie instytucji, od której wnioskodawca złożył odwołanie oraz instytucji, która rozpatrzyła protest, 4) wskazanie zarzutów dotyczących oceny kryteriów, która zdaniem wnioskodawcy nie została przeprowadzona prawidłowo lub zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania w stopniu mającym wpływ na wynik oceny wniosku wraz z uzasadnieniem oraz wskazaniem wszystkich dokumentów potwierdzających podnoszone zarzuty, 5) podpis, z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby uprawnionej do reprezentacji wnioskodawcy⁶⁷⁸. Wnioskodawca był zobligowany do wskazania w odwołaniu zakresu kwestionowanej oceny projektu lub prawidłowości przeprowadzenia oceny, a także istoty i zakresu żądania. Podkreślenia przy tym wymaga, że zakres przedmiotowy wniesionego odwołania nie mógł wykraczać poza zakres rozpatrzonego protestu.

⁶⁷⁶ Zob. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 333.

⁶⁷⁷ A. Piekutowska, M. Drażba, *op. cit.*, s. 77.

⁶⁷⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko...*, s. 46.

3.4. Tryb i terminy postępowania odwoławczego w zakresie wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy)

W myśl art. 30b ust. 1 zd. 1 u.z.p.p.r. (w jej ówczesnym kształcie) w przypadku negatywnej oceny projektu wnioskodawca, po otrzymaniu informacji w tym zakresie, mógł wnieść środki odwoławcze przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego, w terminie, trybie i na warunkach tam określonych. Powyższe uregulowanie nie określało więc trybu i terminu postępowania odwoławczego w zakresie wniesienia środka odwoławczego II instancji, pozostawiając unormowanie tej kwestii w kompetencji właściwych instytucji zarządzających. Specyfiką tego rozwiązania była jego otwartość i wynikająca z niej różnorodność, gdyż organizacja oraz funkcjonowanie systemu ochrony prawnej wnioskodawców podlegały konkretyzacji w poszczególnych systemach realizacji programów operacyjnych⁶⁷⁹.

Ze względu na ramowy charakter regulacji przyjętych na poziomie ustawowym, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w Wytycznych z 2009 r., wydanych na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 11 u.z.p.p.r. (w jej ówczesnym kształcie), zwracał uwagę na potrzebę maksymalnie precyzyjnego określenia przez instytucje zarządzające w systemach realizacji zarządzanych przez siebie programów operacyjnych terminów, w jakich środki odwoławcze stosowane na etapie przedsądowym (w tym środki odwoławcze II instancji) powinny być wnoszone, a następnie rozpatrywane. Terminy te miały być ustalone w taki sposób, aby z jednej strony dawały realną szansę skorzystania przez wnioskodawcę z przysługującego mu uprawnienia w zakresie odwołania się, z drugiej zaś – stwarzały właściwej instytucji realną możliwość rzetelnego rozpatrzenia wniesionego środka odwoławczego i jednocześnie nie wydłużały w nadmiernym stopniu trwania przedsądowego etapu procedury odwoławczej⁶⁸⁰. Ustalenie przejrzystych zasad w zakresie terminów, w jakich środki odwoławcze II instancji mogły być wnoszone było szczególnie istotne z uwagi na treść art. 30b ust. 5 pkt 1 u.z.p.p.r. (w jej ówczesnym kształcie), w świetle którego środki odwoławcze wniesione po terminie nie podlegały rozpatrzeniu⁶⁸¹.

W praktyce regulacje zawarte w systemach realizacji programów operacyjnych przewidujących dwuinstancyjną procedurę odwoławczą na etapie przedsądowym najczęściej

⁶⁷⁹ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 30b [w:] Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju...*, pkt I.B.1.

⁶⁸⁰ Zob. R. Talaga, *Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego...*, s. 325.

⁶⁸¹ Zob. *Wytyczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r.*, MRR/H/23(1)02/2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 18 lutego 2009 r., s. 8.

wskazywały 7-dniowy⁶⁸² lub 14-dniowy⁶⁸³ termin wniesienia środka odwoławczego II instancji, liczony od dnia otrzymania pisma informującego o negatywnym rozpatrzeniu protestu, wraz z pouczeniem o prawie do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Natomiast w odniesieniu do terminu przeznaczanego na rozpatrzenie środka odwoławczego II instancji należy wskazać, że najczęściej instytucje zarządzające określały go na 30 dni od dnia otrzymania odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) przez właściwą instytucję⁶⁸⁴, z tym że w przypadku Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 zastrzeżono, że w sytuacji, gdy do rozpatrzenia odwołania konieczne jest wezwanie do uzupełnienia lub wyjaśnienia albo uzyskanie ekspertyzy, termin rozpatrzenia odwołania ulegał wydłużeniu o czas niezbędny na dokonanie stosownej czynności, jednak nie dłużej niż łącznie o 1 miesiąc⁶⁸⁵. Z kolei w przypadku Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 termin na rozpatrzenie odwołania został określony na 14 dni od dnia otrzymania tego środka odwoławczego⁶⁸⁶. Podkreślenia przy tym wymaga, że wskazane powyżej terminy miały charakter instrukcyjny, zatem ich przekroczenie nie wywoływało żadnych negatywnych skutków prawnych dla instytucji rozpatrującej wniesiony przez wnioskodawcę środek zaskarżenia⁶⁸⁷. Przy obliczaniu terminów określonych dla procedury odwoławczej minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zalecał posiłkowanie się ogólnie przyjętymi zasadami w tym zakresie, określonymi w art. 110-116 k.c.⁶⁸⁸.

Ze względu na brzmienie przepisu art. 30b ust. 1 zd. 1 u.z.p.p.r. (w jej ówczesnym kształcie), właściwe instytucje zarządzające uprawnione były do określenia trybu wnoszenia środka odwoławczego II instancji we własnym zakresie. Niemniej jednak, uwzględniając konieczność podpisania wniesionego odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) przez wnioskodawcę lub osobę upoważnioną do jego reprezentowania, w praktyce swoboda określenia formy wniesienia środka odwoławczego II instancji była ograniczona do dwóch:

⁶⁸² Termin ten miał zastosowanie w przypadku: Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013.

⁶⁸³ Taki termin obowiązywał w systemie realizacji Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013.

⁶⁸⁴ Termin ten był stosowany w systemie realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013.

⁶⁸⁵ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko...*, s. 47.

⁶⁸⁶ A. Piekutowska, M. Drażba, *op. cit.*, s. 80.

⁶⁸⁷ Zob. wyroki WSA w Warszawie: z dnia 19 marca 2012 r. w sprawie V SA/Wa 262/12, LEX nr 1365423, oraz z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie V SA/Wa 1627/10, LEX nr 759302.

⁶⁸⁸ *Wytuczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r.*, MRR/H/23(1)02/2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 18 lutego 2009 r., s. 15.

pisemnej (podpis własnoręczny) i elektronicznej (bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu). Żaden z systemów realizacji programów operacyjnych przewidujących dwuinstancyjną procedurę odwoławczą na etapie przedsądowym – za wyjątkiem Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 – nie przewidywał wzoru odwołania⁶⁸⁹.

Co do zasady środek odwoławczy II instancji mógł być wniesiony przez wnioskodawcę do instytucji zarządzającej, jeśli protest był rozpatrywany przez instytucję pośredniczącą, lub do instytucji pośredniczącej, jeśli protest był rozpatrywany przez instytucję pośredniczącą II stopnia. Przykładowo w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, z uwagi na brak wyodrębnienia w systemie realizacji instytucji pośredniczącej II stopnia, organem właściwym do rozpatrywania odwołań była instytucja zarządzająca. Analogiczne rozwiązanie zostało przyjęte w przypadku Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 w celu wdrażania działania 1.1. i 1.2. Z kolei w systemie realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 odwołania były wnoszone przez wnioskodawców do instytucji, która rozpatrywała protest i była jednocześnie odpowiedzialna za przekazanie złożonych środków zaskarżenia do właściwej instytucji. Natomiast dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 wnioskodawca wnosił wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do stanowiska do spraw procedury odwoławczej II instancji umiejscowionego w strukturze organizacyjnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego (Departament Polityki Regionalnej) za pośrednictwem stanowiska do spraw procedury odwoławczej I instancji tej samej instytucji (Departament Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym). Oznacza to, że ten ostatni program operacyjny, którego system realizacji zasadniczo opierał się wyłącznie na instytucji zarządzającej, nie przewidywał możliwości rozpatrzenia środka odwoławczego II instancji przez organ wyższego stopnia w stosunku do tego, który był właściwy do rozpatrzenia protestu⁶⁹⁰. Przepis art. 30b ust. 5 u.z.p.p.r. (w jej ówczesnym kształcie) stanowił, że nie podlegały rozpatrzeniu środki odwoławcze, jeżeli mimo prawidłowego pouczenia zostały wniesione po terminie, w sposób sprzeczny z pouczeniem lub do niewłaściwej instytucji.

Jak wynika z brzmienia przepisu art. 30b ust. 3 u.z.p.p.r. (w jej ówczesnym kształcie), w rozpatrywaniu środków odwoławczych nie mogły brać udziału osoby, które na jakimkolwiek

⁶⁸⁹ A. Piekutowska, M. Drażba, *op. cit.*, s. 77.

⁶⁹⁰ *Ibidem*, s. 75. Zob. też S. Snarski, M. Martyniuk, *Analysis of appeal procedure for co-financing of environmental projects...*, s. 240-241; S. Snarski, M. Martyniuk, *Analysis of appeal procedure for co-financing of tourism projects...*, s. 79-80.

etapie dokonywały czynności związanych z określonym projektem, w szczególności były zaangażowane w jego ocenę. Z tej regulacji wynika więc, że wyłączenie dotyczyło każdej osoby związanej z projektem w jakikolwiek sposób, przy czym związek ten mógł mieć zarówno charakter podmiotowy (np. wynikający z pokrewieństwa, powinowactwa, czy też z podległości służbowej), jak również przedmiotowy (np. wynikający z zaangażowania danej osoby w ocenę projektu w ramach procedury konkursowej lub w rozpatrywanie środka odwoławczego I instancji na etapie przedsądowej procedury odwoławczej). Należy przy tym mieć na względzie, że fakt dokonywania przez pracownika właściwej instytucji lub innej osoby czynności o charakterze organizacyjno-technicznym, nie skutkującym wydaniem bądź udziałem w wydaniu jakiegokolwiek rozstrzygnięcia w odniesieniu do projektu, nie stanowił samoistnej podstawy wyłączenia. Nieprzestrzeganie wyłączenia mogło stanowić samodzielną przesłankę wniesienia przez wnioskodawcę skargi do sądu administracyjnego⁶⁹¹.

3.5. Skutki prawne złożenia i rozpatrzenia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy)

Analiza treści poszczególnych systemów realizacji programów operacyjnych przewidujących dwuinstancyjną procedurę odwoławczą na etapie przedsądowym wskazuje na dalece zbieżne określenie skutków prawnych złożenia przez wnioskodawcę i rozpatrzenia przez właściwą instytucję środka odwoławczego II instancji. Instytucja rozpatrująca odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) mogła rozpatrzyć wniesiony środek zaskarżenia pozytywnie lub negatywnie. Pozytywna weryfikacja środka odwoławczego II instancji mogła być dokonana w przypadku, jeżeli przedłożone przez wnioskodawcę dokumenty i zebrane informacje potwierdzały, że ocena projektu nie została dokonana w sposób zgodny z kryteriami wyboru projektów, bądź też naruszone zostały procedury mające istotne znaczenie dla oceny złożonego projektu (wyłącznie w sytuacji, gdy zakres przedmiotowy procedury odwoławczej w systemie realizacji danego programu operacyjnego dopuszczał taką ewentualność) i zasadne było skierowanie projektu do ponownej oceny. Instytucja dokonująca ponownej oceny projektu miała obowiązek wziąć pod uwagę treść rozstrzygnięć zarówno instytucji rozpatrującej protest, jak i instytucji rozpatrującej odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), a także przeanalizować podniesione przez wnioskodawcę i podtrzymane przez obie powołane instytucje zarzuty. Wynik oceny danego projektu, przeprowadzony na skutek pozytywnego

⁶⁹¹ *Wytyczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r.*, MRR/H/23(1)02/2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 18 lutego 2009 r., s. 11-12.

rozpatrzenia środka odwoławczego II instancji, miał charakter wiążący i nie przysługiwał od niego żaden środek odwoławczy⁶⁹².

Odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) mogło być rozpatrzone negatywnie, jeżeli przedłożone przez wnioskodawcę dokumenty oraz zebrany w sprawie materiał dowodowy potwierdzały, że złożony protest został rozpatrzony w sposób prawidłowy, tj. projekt został oceniony przez właściwe instytucje w sposób poprawny i nie zaistniały przesłanki pozwalające na uwzględnienie protestu. W myśl przepisu art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r. (w jej ówczesnym kształcie) – stanowiącego *lex specialis* w stosunku do przypisów regulujących system sądownictwa administracyjnego – po wyczerpaniu środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji programu operacyjnego i po otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej, wnioskodawca mógł w tym zakresie wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego⁶⁹³. Powyższa norma w jednoznaczny sposób wskazywała, że warunkiem zastosowania zawartej w niej dyspozycji było przekazanie wnioskodawcy przez właściwą instytucję informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej na etapie przedsądowym, wraz z odpowiednim pouczeniem o możliwości wniesienia skargi do właściwego miejscowo sądu administracyjnego oraz wskazaniem terminu i sposobu jego wniesienia (obowiązek informacyjny). Pouczenie musiało być doręczone razem z uzasadnieniem wyników postępowania odwoławczego. Nieprawidłowe pouczenie (zarówno jego brak, jak i podanie niepełnych lub błędnych informacji) nie mogło skutkować pozostawieniem skargi do sądu administracyjnego bez rozpatrzenia, ani nie wpływało na prawo wnioskodawcy do jej skutecznego wniesienia⁶⁹⁴.

W dalszej kolejności należy zaznaczyć, że przepis art. 30f u.z.p.p.r. (w jej ówczesnym kształcie) zawierał ogólną dla postępowania odwoławczego regułę kolizyjną, zgodnie z którą rozpoznawanie wniesionych środków zaskarżenia nie wstrzymywało procedury zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty konkursowe zostały zakwalifikowane do dofinansowania w następstwie uzyskania oceny pozytywnej. Rozwiązanie przyjęte w założeniach u.z.p.p.r. stanowiło zatem emanację prymatu zasady efektywności i szybkości wdrażania środków unijnych nad legalnością stosowania prawa w postępowaniu konkursowym. W istocie wynikał z niego obowiązek niezwłocznego zawierania przez właściwe instytucje umów o dofinansowanie projektów, które zostały wybrane do realizacji,

⁶⁹² A. Piekutowska, M. Drażba, *op. cit.*, s. 81-82.

⁶⁹³ Zob. R. Cieślak, *Procedura związana z ubieganiem się...*, s. 218.

⁶⁹⁴ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 336.

bez względu na wynik kontroli odwoławczej o charakterze administracyjnym lub sądowym, mogącym zmienić kolejność projektów na ustalonej pierwotnie liście rankingowej⁶⁹⁵.

4. Podsumowanie

Jedną z podstawowych zasad postępowania przed organami administracji publicznej jest prawo do odwołania, którego istotą jest możliwość uruchomienia weryfikacji zaskarżonego aktu lub czynności polegającej na ponownym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu sprawy przez inny, zwykle nadrzędny organ. Zasadę tę statuuje w szczególności art. 78 Konstytucji RP, w myśl którego każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a więc wszelkich zindywidualizowanych rozstrzygnięć kształtujących prawa i obowiązki stron danego postępowania. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania może określać wyłącznie ustawa. Z tej regulacji wynika więc, że dopuszczalne jest rozpoznanie wniesionego środka zaskarżenia przez ten sam organ, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie, lecz w innym składzie osobowym i przez inną wewnętrzną jednostkę organizacyjną tego organu⁶⁹⁶. Zgodnie z ugruntowanym poglądem wyrażonym w orzecznictwie sądów administracyjnych, wymóg określony w przepisie art. 78 Konstytucji RP spełnia środek zaskarżenia umożliwiający stronie ponowne, merytoryczne rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu odwoławczym⁶⁹⁷. Również TK w wyroku z 12 czerwca 2002 r. w sprawie P 13/01⁶⁹⁸ wskazał, że art. 78 Konstytucji RP „nakłada na ustawodawcę obowiązek nie tylko formalnego uprawnienia strony do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, lecz także stworzenia gwarancji prawnych zapewniających skuteczność tego środka w tym sensie, że powinien on umożliwić organowi drugiej instancji merytoryczną ocenę prawidłowości rozstrzygniętej sprawy. Artykuł 78 Konstytucji RP stanowi bowiem także gwarancję obiektywnej i realnej kontroli instancyjnej, której celem jest zapobieganie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji”⁶⁹⁹.

⁶⁹⁵ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 30f [w:] Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju...*, pkt 1-2.

⁶⁹⁶ Zob. R. Poździk, A. Wołyniec-Ostrowska, *Komentarz do art. 53 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 300.

⁶⁹⁷ Zob. wyroki NSA: z dnia 1 września 2011 r. w sprawie I FSK 1126/10, LEX nr 965860, z dnia 2 czerwca 2011 r. w sprawie II GSK 908/11, LEX nr 1083409, z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie II FSK 1544/09, LEX nr 1574221 oraz z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie II GSK 659/10, LEX nr 648924.

⁶⁹⁸ Dz.U. z 2002 r. Nr 84, poz. 764.

⁶⁹⁹ OTK-A 2002/4, poz. 42, s. 564. Zob. też A. Wróbel, *Komentarz do art. 127 [w:] Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, LEX/el. 2019, pkt I.5; P.M. Przybysz, *Komentarz do art. 127 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, idem*, LEX/el. 2019, pkt 5-6.

Podobnie jak przewidziano to w przepisach u.z.p.p.r., przedsądowa kontrola administracyjna określona w ustawie wdrożeniowej stanowi pierwszy etap procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce. W aktualnym stanie prawnym wnioskodawcy w przypadku negatywnej oceny jego projektu w postępowaniu konkursowym przysługuje środek odwoławczy w postaci protestu w celu ponownego sprawdzenia złożonego wniosku w zakresie spełniania kryteriów wyboru projektów (art. 53 ustawy wdrożeniowej). Oznacza to, że wnioskodawcy przysługuje prawo do efektywnego zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji w postępowaniu w przedmiocie oceny i wyboru projektów w trybie konkursowym. Protest jest środkiem zaskarżenia o charakterze merytorycznym i dewolutywnym, a jego funkcja polega na zwalczaniu niekorzystnej dla wnioskodawcy negatywnej oceny projektu⁷⁰⁰. Ograniczenie postępowania odwoławczego jedynie do kwestii proceduralnych, z całkowitym pominięciem zagadnień merytorycznych, czyniłoby z procedury odwoławczej postępowanie iluzoryczne, pozbawiające wnioskodawców prawa do odwołania. W świetle powyższych argumentów środek zaskarżenia nie może być ograniczany wyłącznie do zarzutów proceduralnych, z pominięciem możliwości podnoszenia w nim przez wnioskodawcę zarzutów odnoszących się do istoty sprawy⁷⁰¹.

Ze względu na rozwiązania przyjęte w ustawie wdrożeniowej, uwzględnienie protestu przez organ odwoławczy oznacza uznanie zarzutów odnoszących się do nieprawidłowej oceny projektu dokonanej w oparciu o kryteria zatwierdzone przez właściwy komitet monitorujący, bądź też uznanie zarzutów natury proceduralnej. W przypadku, gdy zaskarżeniu protestem podlega ocena sporządzona w ramach konkursu etapowego w fazie poprzedzającej wydanie końcowej oceny projektu w przedmiocie zakwalifikowania go do dofinansowania, zastosowanie ma rozstrzygnięcie sprowadzające się do skierowania projektu do właściwego etapu oceny. Natomiast umieszczenie projektu na liście projektów wybranych do dofinansowania znajduje zastosowanie w sytuacji oceny w konkursie niepodzielonym na etapy lub oceny końcowej projektu w konkursie etapowym. W dalszej kolejności stwierdzić należy, że przekazanie sprawy instytucji organizującej konkurs do ponownego rozpoznania dotyczy wszystkich ocen i etapów konkursu i związane jest z uchybieniami proceduralnymi. Każde rozstrzygnięcie instytucji właściwej do rozpatrzenia protestu odmienne od wskazanych powyżej należy interpretować jako nieuwzględnianie protestu, potencjalnie podlegające kontroli sądowoadministracyjnej. Należy przy tym mieć na względzie, że właściwa instytucja zachowuje autonomię przy ponownym rozstrzygnięciu sprawy, ograniczoną wyłącznie

⁷⁰⁰ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 53 [w:] Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności...*, pkt A.2-3.

⁷⁰¹ Zob. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 341-342.

obowiązkiem szczegółowego odniesienia się do uwag i zastrzeżeń sformułowanych przez organ odwoławczy⁷⁰².

Charakter procedury odwoławczej na etapie przedsądowym można określić jako zależność łańcuchową, tj. przejście do kolejnego etapu tej procedury jest uzależnione od uprzedniego wykorzystania odpowiedniego środka odwoławczego przysługującego wnioskodawcy. Było to szczególnie istotne również w okresie programowania na lata 2007-2013, ponieważ w przypadku, gdy wnioskodawca miał zamiar złożyć wniosek do właściwego sądu administracyjnego w sposób skuteczny, a przedsądowa procedura odwoławcza zakładała dwa środki odwoławcze, musiał on je wykorzystać. Rozwiązanie takie oznaczało, że środek odwoławczy drugiego stopnia w ramach procedury przedsądowej miał charakter obligatoryjny dla otwarcia drogi sądowej⁷⁰³. Niezależnie od postanowień danego systemu realizacji programu operacyjnego, procedura odwoławcza musiała dawać gwarancje co najmniej dwukrotnego rozpatrzenia sprawy w celu jej obiektywnego i bezstronnego załatwienia.

Jak zasygnalizowano powyżej, w perspektywie finansowej 2007-2013 w systemach realizacji niektórych programów operacyjnych zostały przewidziane dwa środki odwoławcze: protest i odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy). Ze względu na rozwiązania przyjęte w ówczesnym brzmieniu przepisów u.z.p.p.r., regulacje na poziomie ustawy nie określały warunków, trybu i terminów dotyczących środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcom. W efekcie, choć system dwuinstancyjny efektywniej weryfikował ewentualne błędy przy ocenie projektów ograniczając potrzebę angażowania sądów administracyjnych, nie istniał jeden wspólny dla wszystkich programów operacyjnych model procedury odwoławczej na etapie przedsądowym. Regulacje związane z ustanowieniem praw i obowiązków uczestników konkursów zostały zawarte w dokumentach składających się systemy realizacji poszczególnych programów operacyjnych, co TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2011 r. uznał za niedopuszczalne i niezgodne ze standardami konstytucyjnymi⁷⁰⁴.

Obligatoryjność stosowania środka odwoławczego II instancji jako warunku dostępu do sądowego etapu procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce wymagała od właściwej instytucji zapewnienia sprawnego funkcjonowania tego mechanizmu w praktyce, tzn. z jednej strony powinien on stanowić gwarancję dla wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie ze środków unijnych rzetelnego rozpatrzenia wniesionego przez nich środka zaskarżenia, a drugiej strony nie mógł

⁷⁰² Zob. wyrok NSA z dnia 27 września 2011 r. w sprawie II GSK 1865/11, LEX nr 1096800, oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 kwietnia 2012 r. w sprawie II SA/Łd 160/12, LEX nr 1257984.

⁷⁰³ Zob. G. Radecki, *Postępowanie sądowoadministracyjne w świetle uregulowań ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 4, s. 56-57.

⁷⁰⁴ R. Poźdźik, *Ocena i wybór projektów...*, s. 318.

nadmiernie wydłużać przedsądowego etapu procedury odwoławczej⁷⁰⁵. Było to istotne zwłaszcza z uwagi na fakt, że wniesienie środka zaskarżenia nie wstrzymywało zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty zostały wybrane do dofinansowania. Takie rozwiązanie, choć podważało w istocie sens całej procedury odwoławczej, miało zastosowanie również do sądowej kontroli postępowania związanego z odmową przyznania dotacji unijnej.

⁷⁰⁵ A. Piekutowska, M. Drazba, *op. cit.*, s. 85.

Rozdział III. Sądowy etap procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce

1. Uwagi wprowadzające

Jedną z podstawowych zasad sprawiedliwości proceduralnej stanowi prawo do sądu⁷⁰⁶. W świetle przepisu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Z kolei zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP – stanowiącym dopełnienie postanowień zawartych w przepisie powołanym powyżej – „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Innymi słowy, droga sądowa musi umożliwiać skuteczne dochodzenie wolności i praw, a więc prawo do rozpoznania sprawy i uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego, podlegającego – w razie potrzeby – przymusowemu wykonaniu w określonej procedurze⁷⁰⁷. Stąd, zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze, utrwalił się pogląd, że prawo do sądu składa się z: 1) prawa dostępu do sądu, tj. prawa uruchomienia procedury przed sądem; 2) prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, pozbawionej ograniczeń natury formalnej lub ekonomicznej; 3) prawa do orzeczenia sądowego, czyli do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia swojej sprawy⁷⁰⁸. Prawo do sądu przysługuje w każdej sprawie – zarówno karnej, cywilnej, jak i wynikającej z wykonywania władzy publicznej⁷⁰⁹. W świetle powyższych argumentów tak szeroko rozumiane prawo do sądu należy także przyznać podmiotom, które poszukują ochrony prawnej przed sądami administracyjnymi w drodze kontroli legalności działalności administracji publicznej⁷¹⁰.

Jak zasygnalizowano wcześniej, już na gruncie ustawy o NPR w perspektywie finansowej 2004-2006 na etapie dokonywania redystrybucji środków unijnych pojawiły się poważne wątpliwości co do kwestii, czy podejmowane przez właściwe instytucje rozstrzygnięcia

⁷⁰⁶ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 61 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt A.1.

⁷⁰⁷ L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 77 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), LEX 2016, pkt 41.

⁷⁰⁸ Zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 45 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, idem (red.)*, Warszawa 2019, s. 160; A. Zieliński, *Prawo do sądu i organizacja władzy sądowniczej [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2006, s. 483 i nast. Zob. też wyroki TK: z dnia 7 września 2004 r. w sprawie P 4/04 (Dz.U. Nr 204, poz. 2091) oraz z dnia 10 lipca 2000 r. w sprawie SK 12/99 (Dz.U. Nr 55, poz. 665). Por. A. Kabat, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych [w:] Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, L. Wiśniewski (red.), Warszawa 1997, s. 231.

⁷⁰⁹ Zob. K. Sobieralski, *Rozpoznanie sprawy sądownoadministracyjnej*, Wrocław 2019, s. 29.

⁷¹⁰ K. Klonowski, *Kontrola sądownoadministracyjna „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa” z art. 3 § 2 pkt 4 p.s.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5, s. 49.

w zakresie przyznania tych środków beneficjentom mogą podlegać kontroli sądów administracyjnych⁷¹¹. Powodem wskazanych wątpliwości były problemy związane z właściwą oceną charakteru prawnego aktów podejmowanych w przedmiocie udzielenia dofinansowania z budżetu UE w ramach właściwych programów operacyjnych⁷¹². W orzecznictwie sądów administracyjnych początkowo przeważał pogląd, zgodnie z którym odmawiano takim aktom charakteru decyzji administracyjnej, bądź też aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa⁷¹³. Zwracano przy tym uwagę, że skoro podstawę udzielenia wsparcia finansowego stanowi umowa cywilnoprawna, to taki charakter mają również wszystkie czynności związane z jej zawarciem⁷¹⁴, a zatem wnioskodawcy mogli dochodzić swoich praw wyłącznie przed sądem powszechnym w drodze powództwa cywilnego⁷¹⁵. Natomiast inne składy orzekające sądów administracyjnych wskazywały na istnienie dwóch etapów postępowania w sprawach dotyczących przyznania dofinansowania ze środków unijnych. W pierwszym etapie – w następstwie złożenia stosownego wniosku aplikacyjnego – dysponent środków finansowych w sposób jednostronny i władczy, czyli właściwy dla rozstrzygnięć administracyjnych, decydował o przyznaniu lub odmowie przyznania unijnego wsparcia⁷¹⁶. Efektem pozytywnego dla strony zakończenia pierwszego etapu tego postępowania, tj. przyznania wnioskodawcy dofinansowania jego projektu, było zmaterializowanie się etapu drugiego, polegającego w istocie na zawarciu umowy określającej warunki udzielenia wsparcia⁷¹⁷. Ze względu na powyższe, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym prezentowany był również pogląd, że rozstrzygnięcia podejmowane w pierwszym etapie postępowania w sprawach dotyczących przyznania dofinansowania ze środków unijnych przyjmowały formę decyzji administracyjnych⁷¹⁸, co z kolei implikowało dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego⁷¹⁹.

⁷¹¹ Szerzej zob. W.S. Sawczuk, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach rozdziału funduszy unijnych na przykładzie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 6, s. 80-82.

⁷¹² Zob. R. Szczepaniak, *Wybrane problemy związane z przeplataniem się...*, s. 115.

⁷¹³ M. Kojło, W. Stachurski, *op. cit.*, s. 88-89.

⁷¹⁴ Por. np. uchwałę NSA z dnia 29 marca 2009 r. w sprawie II GPS 1/06, LEX nr 190272, a także postanowienia WSA w Warszawie: z dnia 16 kwietnia 2007 r. w sprawie V SA/Wa 455/07, LEX nr 338887, oraz z dnia 8 września 2004 r. w sprawie II SAB/Wa 224/04, LEX nr 827087. Zob. też postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 18 października 2007 r. w sprawie II SA/OI 861/07, LEX nr 303725.

⁷¹⁵ Zob. G. Karwatowicz, J. Odachowski, *Włączenie kontroli sądowej do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Kontrola Państwowa” 2009, nr 2, s. 170.

⁷¹⁶ Zob. G. Radecki, *Postępowanie sądowoadministracyjne...*, s. 49-50.

⁷¹⁷ M. Kojło, W. Stachurski, *op. cit.*, s. 90.

⁷¹⁸ Zob. np. uchwałę NSA z dnia 22 lutego 2007 r. w sprawie II GPS 3/06, LEX nr 268925, oraz wyroki NSA: z dnia 7 września 2005 r. w sprawie II GSK 116/05, LEX nr 179655 oraz z dnia 8 czerwca 2006 r. w sprawie II GSK 63/06, LEX nr 188514.

⁷¹⁹ G. Radecki, *Postępowanie sądowoadministracyjne...*, s. 50.

Wejście w życie przepisów u.z.p.p.r. w jej pierwotnym brzmieniu nie doprowadziło do ucięcia sporu o kognicję sądów powszechnych lub administracyjnych w sprawach o charakterze administracyjnoprawnym z elementami cywilnoprawnymi, zwłaszcza że art. 37 u.z.p.p.r. (w jej ówczesnym kształcie) wyłączał stosowanie k.p.a. oraz przepisów dotyczących postępowania sądowoadministracyjnego z postępowania w zakresie ubiegania się o dofinansowanie. Dopiero na mocy ustawy horyzontalnej z 2008 r. do treści u.z.p.p.r. wprowadzona została możliwość zaskarżenia rozstrzygnięcia o odmowie przyznania dofinansowania do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz wniesienia skargi kasacyjnej do NSA. Pojawienie się w u.z.p.p.r. tych instytucji znacząco zwiększyło uprawnienia odwoławcze podmiotów aplikujących w ramach konkursów o środki pochodzące z budżetu UE w ramach polityki spójności⁷²⁰.

Kognicja sądów administracyjnych wynika w głównej mierze z przepisów p.p.s.a. W świetle art. 1 § 1 p.p.s.a. sądy te sprawują wymiar sprawiedliwości w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których przepisy powołanej ustawy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowoadministracyjne). Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach (art. 3 § 3 p.p.s.a.). Podkreślenia przy tym wymaga, że kompetencja kontrolna sądu administracyjnego sprowadza się do oceny legalności działania organu administracji publicznej w trzech aspektach: stosowania prawa materialnego, prawa procesowego oraz przepisów ustrojowych. Oznacza to, że zasadniczym celem kontroli sądu administracyjnego jest przywrócenie stanu zgodności z prawem, zakłóconego wadliwym aktem lub czynnością⁷²¹. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w przypadku procedury odwoławczej stanowiącej przedmiot analizy sądy administracyjne co do zasady są umocowane do rozstrzygania sporów pojawiających się na etapie poprzedzającym zawarcie umowy o dofinansowanie projektu. W drodze wyjątku kognicja tych sądów obejmuje rozpoznawanie spraw dotyczących zwrotu należności i korekt finansowych⁷²². Sądy powszechne (cywilne) obejmują natomiast swoją właściwością sprawy z zakresu zawarcia, wykonania i rozwiązania umowy o dofinansowanie projektu oraz naprawienia szkód wywołanych niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązania, a także pozostałe spory, do których zastosowanie znajdują normy prawa cywilnego⁷²³.

⁷²⁰ G. Karwatowicz, J. Odachowski, *Włączenie kontroli sądowej...*, s. 168.

⁷²¹ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 61 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt A.2.

⁷²² Z. Kmieciak, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji...*, s. 14.

⁷²³ Szerzej zob. W.S. Sawczuk, *Właściwość sądów administracyjnych...*, s. 82 i nast.

Postanowienia ustawy wdrożeniowej określające obowiązujący w perspektywie finansowej 2014-2020 model kontroli sądowej – wzorowany *nota bene* na rozwiązaniu funkcjonującym pod rządami u.z.p.p.r. w brzmieniu nadanym nowelą z 2013 r. – przewidują, że w przypadku nieuwzględnienia protestu, negatywnej ponownej oceny projektu lub pozostawienia protestu bez rozpatrzenia, wnioskodawca może w tym zakresie wnieść skargę do sądu administracyjnego (art. 61 ust. 1 ustawy wdrożeniowej). Oznacza to, że przepisy tego aktu prawnego przewidują możliwość poddania kontroli sądowej zarówno rozstrzygnięć merytorycznych, jak i proceduralnych (formalnych) wydanych w następstwie rozpatrzenia protestu. W porównaniu z ogólnym modelem procedury sądowniczoadministracyjnej uregulowanym w p.p.s.a. postępowanie objęte art. 61 ustawy wdrożeniowej cechuje znaczne uproszczenie, zwiększony formalizm procesowy, ściśle określenie przedmiotu sporu oraz odrębny katalog rozstrzygnięć merytorycznych i procesowych⁷²⁴. Wynika stąd, że w przedmiocie procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE w Polsce przepisy tej ustawy stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów p.p.s.a. Regulacja ujęta w art. 64 ustawy wdrożeniowej wskazuje bowiem jednoznacznie, że „W zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania przed sądami administracyjnymi stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo 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, art. 146, art. 150 i art. 152 tej ustawy”⁷²⁵. Zatem, co do zasady, postępowanie przed sądem administracyjnym w przedmiocie oceny projektu przebiega według reguł ogólnych określonych w p.p.s.a., z włączeniami przewidzianymi w art. 64 ustawy wdrożeniowej oraz modyfikacjami określonymi w tej ustawie w zakresie: trybu i sposobu wnoszenia skarg, wymagań dotyczących dokumentów dołączanych do skarg, zasad procesowych usuwania braków formalnych, terminu rozpoznania środków zaskarżenia, ścisłego określenia przedmiotu sporu oraz wyodrębnienia swoistego dla postępowania katalogu rozstrzygnięć procesowych i merytorycznych⁷²⁶.

⁷²⁴ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 61 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt A.3-4.

⁷²⁵ R. Talaga trafnie zauważa, że w tym zakresie ustawodawca zasadniczo utrzymał rozwiązanie funkcjonujące w perspektywie finansowej 2007-2013, gdyż treść przepisu art. 64 ustawy wdrożeniowej pod względem legislacyjnym jest identyczna z art. 30e u.z.p.p.r. Zob. R. Talaga, *Skarga na orzeczenie w przedmiocie dofinansowania projektu ze środków przeznaczonych na realizację polityki spójności*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 6, s. 38; R. Talaga, *Klasyfikacja i typizacja przepisu odsyłającego art. 30e ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 4, s. 43 i nast.

⁷²⁶ Zob. A. Solner, *Sądowa kontrola projektu zgłoszonego w trybie konkursowym do dofinansowania ze środków europejskich*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2018, nr 2, s. 9 i nast.

Konstytucyjna gwarancja prawa do sądu stanowi jedno z najważniejszych założeń demokratycznego państwa prawnego⁷²⁷. Prawo to przysługuje zarówno jednostkom, jak i innym podmiotom występującym w obrocie prawnym, co z kolei implikuje ich prawo do wystąpienia ze skargą konstytucyjną do TK na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP⁷²⁸. W konsekwencji należy stwierdzić, że po uprzednim wyczerpaniu etapu przedsądowego oraz sądowego procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności, do skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej uprawniony jest także wnioskodawca, którego projekt został negatywnie oceniony przez właściwą instytucję i w rezultacie nie uzyskał on dofinansowania ze środków unijnych. Ze względu na powyższe skarga konstytucyjna do TK może być postrzegana jako subsydiarny środek kontroli procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE w Polsce. Istota tej skargi sprowadza się do tego, że każdy, czyje konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone indywidualnym rozstrzygnięciem organów państwa, wydanym na podstawie niekonstytucyjnego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, może wnieść do TK skargę o stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu prawa⁷²⁹. Prawo wniesienia skargi konstytucyjnej do TK ma zastosowanie w sytuacji, gdy podmiot chce skarżyć przepisy aktu normatywnego, które stanowiły podstawę dla sądu lub organu administracji publicznej do wydania orzeczenia lub decyzji z zakresu wolności, praw lub obowiązków określonych w Konstytucji RP, a nie były zgodne ustawą zasadniczą.

Skarga konstytucyjna jest dopuszczalna tylko na przepis prawa, a nie na jego zastosowanie niezgodne z Konstytucją RP przez organy władzy publicznej. W odniesieniu do skargi konstytucyjnej konieczne jest spełnienie ogólnych przesłanek wymaganych w postępowaniu w sprawie hierarchicznej kontroli norm⁷³⁰. Należy w tym miejscu wskazać, że niektóre przepisy u.z.p.p.r. określające krajowy system wdrażania funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 były już kontrolowane przez TK⁷³¹. W wyroku z dnia 12 grudnia 2011 r., P 1/11, o czym była mowa w jednym z wcześniejszych rozdziałów niniejszej pracy, TK uznał za niekonstytucyjne te przepisy u.z.p.p.r., które dopuszczają uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru i oceny projektów oraz uregulowanie środków

⁷²⁷ Zob. K. Gieroń, *Prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i orzecznictwie sądowym* [w:] *Rodzinna Europa. Europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI wieku*, P. Fiktus, H. Malewski, M. Marszał (red.), Wrocław 2015, s. 556.

⁷²⁸ Por. D. Lis-Staranowicz, *Konstytucyjne środki ochrony wolności i praw* [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2016, s. 241.

⁷²⁹ P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce – dziesięć lat doświadczeń*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3, s. 34.

⁷³⁰ P. Tuleja, *Postępowanie przed Trybunałem...*, s. 40-41.

⁷³¹ Zob. R. Poźdźik, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 30 sierpnia 2017 r., II GSK 2577/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018, nr 10, s. 124.

odwoławczych przysługujących wnioskodawcom poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa⁷³². Sposób ukształtowania w tej ustawie niektórych procedur związanych z oceną i wyborem projektów do wsparcia ze środków unijnych po raz kolejny został zakwestionowany przez TK w wyroku z dnia 30 października 2012 r., SK 8/12. Trybunał uznał w nim, że art. 30 c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. w zakresie, w jakim przewiduje, że wniesienie skargi niekompletnej powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia, bez możliwości wezwania do uzupełnienia braków w dokumentacji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP⁷³³. Z kolei w wyroku z dnia 13 listopada 2018 r., SK 17/17⁷³⁴, TK orzekł o zgodności z Konstytucją RP art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. w zakresie, w jakim w sytuacji wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu dostępnej w ramach programu operacyjnego nakazuje pozostawienie protestu bez rozpatrzenia. Pomimo wprowadzenia przez ustawodawcę w zakwestionowanym przepisie wyłączenia prawa do zaskarżania rozstrzygnięć organu pierwszej instancji, Trybunał przyjął, że rozwiązanie to ma na celu w szczególności ochronę porządku publicznego (poprzez zapewnienie efektywności, sprawności i szybkości procedur administracyjnych i sądowych) oraz praw bezpośrednich beneficjentów dofinansowania, którzy skorzystają ze unijnego wsparcia w terminie. TK uznał, że wskazany powyżej przepis wprowadza dopuszczalny w świetle art. 78 zd. 2 Konstytucji RP wyjątek od zasady zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

2. Skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego jako podstawowy środek sądowej kontroli procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce

2.1. Pojęcie i podstawy prawne skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego

W postępowaniu sadowoadministracyjnym obowiązuje zasada skargowości, co oznacza, że postępowanie sądowe jest uruchamiane na skutek wniesienia przez legitymowany podmiot odpowiedniego środka prawnego. Innymi słowy warunkiem *sine qua non* zbadania przez sąd administracyjny legalności aktu, czynności lub ewentualnej bezczynności organu administracji jest złożenie przez legitymowany podmiot skargi wszczynającej postępowanie⁷³⁵. Przedmiotem

⁷³² Zob. szerzej M. Perkowski, M. Martyniuk, *Niedoskonała procedura odwoławcza...*, s. 45-56; A. Wołyniec-Ostrowska, *Kontrola dostępu do funduszy unijnych...*, s. 234-249; K. Brysiewicz, R. Poździk, *op. cit.*, s. 10-20.

⁷³³ Zob. szerzej R. Poździk, *Nieproporcjonalne ograniczenie prawa wnioskodawców do sądu...*, s. 215-223.

⁷³⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 2160.

⁷³⁵ Por. W. Chróścielewski, *Wszczęcie postępowania sadowoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 3, s. 60 i nast.

kontroli – sprawowanej na podstawie kryterium legalności – jest działalność organów administracji publicznej w ustawowo określonym zakresie⁷³⁶. Skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego w ramach procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce jest środkiem prawnym o szczególnym charakterze, służącym uruchomieniu kontroli legalności spraw enumeratywnie wymienionych w przepisie art. 61 ustawy wdrożeniowej⁷³⁷. Podstawę prawną jej wniesienia stanowi art. 61 ust. 1 wskazanej ustawy w związku z art. 3 § 3 p.p.s.a.

Uwzględniając powyższe należy zauważyć, że kontroli sądów administracyjnych podlegają wszelkie rozstrzygnięcia skutkujące nieuwzględnieniem protestu, negatywną ponowną oceną projektu lub pozostawieniem protestu bez rozpatrzenia. Podkreślenia przy tym wymaga, że kontroli sądów administracyjnych nie wyłącza prywatnoprawny charakter właściwej instytucji oceniającej projekt, o ile – na podstawie stosownego upoważnienia – wykonuje ona w znaczeniu funkcjonalnym zadania administracji publicznej w zakresie oceny projektów. Z oczywistych względów za organ administracji publicznej w kontekście przepisu art. 61 ust. 1 ustawy wdrożeniowej nie może być uznana jednostka organizacyjna wykonująca wyłącznie czynności techniczne lub usługowe zlecone przez instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą lub instytucję wdrażającą określony program operacyjny⁷³⁸.

2.2. Zakres podmiotowy skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego

Stosownie do ogólnych regulacji określonych w art. 50 § 1 p.p.s.a., podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym (legitymacja formalna). Jak przyjmuje się w utrwalonej judykaturze NSA, podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a. jest każdy, kto wykaże związek pomiędzy swą sytuacją prawną a normą prawa materialnego, procesowego lub ustrojowego⁷³⁹. Odnosząc się do treści przepisu art. 50

⁷³⁶ H. Krysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2016, s. 20.

⁷³⁷ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 61 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt B.1.

⁷³⁸ J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, R. Poźdźnik (red.), Warszawa 2016, s. 343. Por. postanowienia NSA: z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie II GZ 399/10, LEX nr 743172, oraz z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie II GZ 26/11, LEX nr 952882.

⁷³⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r. w sprawie I OSK 860/10, LEX nr 745350, oraz postanowienie NSA z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie I OSK 991/10, LEX nr 1081101. Zob. też W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9, s. 32 i nast.

§ 2 p.p.s.a. należy wskazać, że uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi. Uprawnienie do złożenia skargi jest więc uzależnione od wykazania związku między chronionym przez konkretną normę prawną interesem prawnym a aktem lub czynnością organu administracji publicznej⁷⁴⁰. *A contrario*, podmiot, dla którego z przepisów prawa nie wynikają żadne uprawnienia ani obowiązki, nie jest legitymowany do żądania wszczęcia postępowania czy też kwestionowania rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniu administracyjnym⁷⁴¹. W tym kontekście należy wskazać, że dla określenia katalogu podmiotów uprawnionych do skarżenia wyniku oceny projektu oraz wyniku rozpatrzenia protestu w pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na regulacje zawarte w przepisach ustawy wdrożeniowej, które stanowią główne źródło prawa w tego rodzaju sprawach. Jak już zostało to wcześniej podniesione, mają one pierwszeństwo w stosowaniu przed przepisami p.p.s.a., gdyż w szczególności regulują one tryb wnoszenia skargi i postępowanie przed właściwym sądem administracyjnym. Wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w ustawie wdrożeniowej do postępowania przed sądami administracyjnymi stosuje się odpowiednio (z pewnymi wyłączeniami) przepisy p.p.s.a.⁷⁴².

Analizując treść art. 61 ust. 1 ustawy wdrożeniowej trzeba zauważyć, że regulacja w nim zawarta ogranicza legitymację skargową jedynie do wnioskodawcy, który złożył wniosek o dofinansowanie projektu (art. 2 pkt 28 ustawy wdrożeniowej) i którego: 1) protest nie został uwzględniony (art. 58 ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej), 2) projekt został negatywnie ponownie oceniony (art. 58 ust. 4 pkt 2 ustawy wdrożeniowej), lub 3) protest został pozostawiony bez rozpatrzenia (art. 54 ust. 3 i 4, art. 59 ust. 1 albo art. 66 ust. 2 pkt 1 ustawy wdrożeniowej). Wyłącznie taki podmiot jest uprawniony do złożenia skargi do sądu administracyjnego, gdyż w tego typu sprawach ustawodawca opiera legitymację skargową wyłącznie na interesie prawnym podmiotu wnioskującego o dofinansowanie. W oparciu o przytoczone przepisy prawa należy stwierdzić, że skuteczne wniesienie skargi jest warunkowane otrzymaniem przez wnioskodawcę informacji o nieuwzględnieniu protestu, ponownej negatywnej ocenie albo pozostawieniu protestu bez rozpatrzenia⁷⁴³. Dlatego też w omawianej kategorii spraw wyłączona jest legitymacja skargowa zarówno innych wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie w ramach tego samego postępowania konkursowego, jak i prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka

⁷⁴⁰ A. Kabat, *Komentarz do art. 50 [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, LEX/el. 2019, pkt 3.

⁷⁴¹ Por. W. Chróścielewski, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 78.

⁷⁴² Por. P. Krzykowski, *Podział środków unijnych...*, s. 216.

⁷⁴³ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 61 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt C.1.

oraz organizacji społecznej reprezentującej interes prawny innych osób. Jedynie organizacja społeczna występująca we własnej sprawie, tj. ubiegająca się o dofinansowanie, może złożyć skargę do sądu administracyjnego jako wnioskodawca w rozumieniu art. 61 ust. 1 ustawy wdrożeniowej⁷⁴⁴. Ze względu na szczególny charakter postępowania konkursowego oraz zakres, przedmiot i cel kontroli sądowej należy podzielić zdanie J. Ostałowskiego, że w przypadku projektów partnerskich (art. 33 ustawy wdrożeniowej) i hybrydowych (art. 34 ustawy wdrożeniowej) legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje wyłącznie partnerowi wiodącemu, który na mocy stosownej umowy cywilnoprawnej został upoważniony do reprezentowania partnerów oraz złożenia wniosku o dofinansowanie⁷⁴⁵.

Art. 34 p.p.s.a., który nie został formalnie wyłączony na mocy art. 64 ustawy wdrożeniowej, dopuszcza możliwość działania skarżącego (bez względu na formę prawną) przed sądem osobiście (przez swoje organy) lub przez pełnomocników. W myśl art. 36 p.p.s.a. pełnomocnictwo może być: 1) ogólne – do prowadzenia spraw przed sądami administracyjnymi, 2) do prowadzenia poszczególnych spraw, lub 3) do niektórych tylko czynności w postępowaniu⁷⁴⁶. Stronami postępowania sądowego są wnioskodawca oraz instytucja właściwa do rozpatrzenia protestu (art. 55 ustawy wdrożeniowej)⁷⁴⁷. W kwestii skutków wniesienia skargi przed podmiot niemający do tego legitymacji trzeba wskazać, że zgodnie z poglądem wyrażonym w uchwale NSA z 11 kwietnia 2005 r. w sprawie OPS 1/2004⁷⁴⁸ mając na uwadze fakt, iż zbadanie legitymacji skarżącego wymaga oceny jego interesu prawnego, to, wyłączając przypadki oczywistego braku legitymacji, skargę w tego typu przypadkach należy oddalać⁷⁴⁹.

Na marginesie należy podkreślić, że stosownie do treści art. 61 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 1 ustawy wdrożeniowej zakres ochrony sądowej przyznanej wnioskodawcom projektów wybieranych w trybie pozakonkursowym jest znacznie ograniczony. W oparciu o powołane przepisy wnioskodawcy nie przysługuje protest, a więc wykluczona została możliwość zaskarżenia aktów lub czynności podjętych w stosunku do projektów pozakonkursowych na przedsądowym etapie procedury odwoławczej określonej postanowieniami ustawy wdrożeniowej. W omawianej sytuacji przesłanką skutecznego złożenia skargi do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego na zasadach ogólnych jest wezwanie właściwej

⁷⁴⁴ Por. M. Kojło, W. Stachurski, *op. cit.*, s. 102.

⁷⁴⁵ J. Ostałowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 350.

⁷⁴⁶ Szerzej zob. np. M. Romańska, *Komentarz do art. 36 [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, T. Woś (red.), LEX 2016, pkt 1-5.

⁷⁴⁷ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 61 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt C.4.

⁷⁴⁸ LEX nr 381788.

⁷⁴⁹ Zob. postanowienia NSA: z dnia 13 czerwca 2007 r. w sprawie II FSK 1337/06, LEX nr 384145, oraz z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie II GSK 1233/10, LEX nr 742844.

instytucji w trybie art. 52 § 3 p.p.s.a. do usunięcia naruszenia prawa, gdyż stosowanie tego przepisu nie zostało wyłączone przez ustawodawcę na podstawie art. 64 ustawy wdrożeniowej⁷⁵⁰.

2.3. Zakres przedmiotowy skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego

Zgodnie z regulacją art. 61 ust. 1 ustawy wdrożeniowej rozstrzygnięcia kończące przedsądowy etap procedury odwoławczej, określonej w art. 53-60 tejże ustawy, podlegają kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. W aktualnym stanie prawnym wnioskodawca jest uprawniony do wniesienia skargi na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy wdrożeniowej w trzech przypadkach: 1) nieuwzględnienia protestu, 2) negatywnej ponownej oceny projektu lub 3) pozostawienia protestu bez rozpatrzenia, w tym w sytuacji wyczerpania kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w ramach działania lub poddziałania określonego programu operacyjnego⁷⁵¹. Podkreślenia przy tym wymaga brak możliwości wniesienia skargi na pozytywne rozstrzygnięcie protestu, tzn. pozwalające na skierowanie projektu do dofinansowania lub kontynuację procedury oceny jego oceny (art. 58 ust. 2 pkt 1 ustawy wdrożeniowej), bądź też skutkujące przekazaniem projektu do ponownej oceny (art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy wdrożeniowej). W takim przypadku wniesiona skarga – jako niedopuszczalna – podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej⁷⁵².

Nieuwzględnienie protestu oznacza każdą sytuację, w której zarzuty podniesione w treści tego środka odwoławczego nie zostały uwzględnione w zakresie uzasadniającym skierowanie projektu do właściwego etapu oceny, dokonanie aktualizacji listy projektów wybranych do dofinansowania albo przekazania sprawy właściwej instytucji w celu przeprowadzenia ponownej oceny projektu (art. 58 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy wdrożeniowej). Dla jasności wyводу należy podkreślić, że nawet częściowe podtrzymanie stanowiska organu I instancji uniemożliwiającego wnioskodawcy uzyskanie dofinansowania jest równoznaczne z nieuwzględnieniem protestu. Inaczej mówiąc, nawet uwzględnienie protestu w mniejszym zakresie, niż to wynika z żądania wnioskodawcy (np. przyznanie niższych wartości punktowych w ramach kryteriów szczegółowych konkursu od oczekiwanych przez wnioskodawcę dla otrzymania dofinansowania) również należy traktować jako nieuwzględnienie protestu. Wynika z tego, że przesłankę „nieuwzględnienia protestu” należy

⁷⁵⁰ J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 349.

⁷⁵¹ Zob. R. Talaga, *Skarga na orzeczenie...*, s. 39.

⁷⁵² J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 344.

traktować jako równoważną z sytuacją, która negatywnie oddziałuje na wynik oceny projektu konkursowego uniemożliwiając wnioskodawcy uzyskanie dofinansowania⁷⁵³. Zatem prawo do wniesienia skargi ściśle koresponduje z zakresem pojęcia „negatywna ocena projektu” pojmowanego jako ocena niedająca możliwości – bez względu na przyczyny – zakwalifikowania projektu do dofinansowania (art. 53 ust. 2 ustawy wdrożeniowej)⁷⁵⁴. Jak słusznie stwierdza K. Właźlak, przyjęcie odmiennej interpretacji pozbawiłoby uczestnika konkursu nie tylko możliwości dofinansowania projektu w ramach danego programu operacyjnego, ale i możliwości skorzystania ze środków odwoławczych przewidzianych w ustawie wdrożeniowej⁷⁵⁵. Co przy tym istotne, przedmiotem kontroli sądowej może być ocena i rozstrzygnięcie protestu dotyczące zatwierdzonych przez komitety monitorujące obligatoryjnych kryteriów zarówno o charakterze formalnym⁷⁵⁶, jak i merytorycznym⁷⁵⁷. Ponadto skarga może dotyczyć także oceny kryteriów fakultatywnych⁷⁵⁸, w odniesieniu do których możliwe jest zróżnicowanie przyznanej liczby punktów w zależności od stopnia spełnienia tych kryteriów⁷⁵⁹.

Wnioskodawcy przysługuje prawo do wniesienia skargi także po otrzymaniu informacji o negatywnej ponownej ocenie projektu dokonanej przez instytucję oceniającą wniosek o dofinansowanie w I instancji⁷⁶⁰. Jest to szczególne rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę na gruncie ustawy wdrożeniowej i stanowi istotne *novum* w porównaniu do regulacji u.z.p.p.r.⁷⁶¹. Sprowadza się ono do tego, że instytucja rozpatrująca protest (organ II instancji) w wyniku rozpoznania i uwzględnienia tego środka odwoławczego może przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia instytucji organizującej i przeprowadzającej konkurs, o której mowa w art. 39 ust. 1 ustawy wdrożeniowej (organ I instancji), w celu przeprowadzenia ponownej oceny projektu, jeżeli stwierdzi, że doszło do naruszeń obowiązujących procedur i konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na wynik oceny (art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy wdrożeniowej). W takiej sytuacji ponowna ocena projektu polega na powtórnej weryfikacji wniosku o dofinansowanie w zakresie kryteriów wyboru projektów, których ocenę

⁷⁵³ R. Talaga, *Skarga na orzeczenie...*, s. 41.

⁷⁵⁴ Zob. K. Właźlak, *Regionalny program operacyjny...*, pkt 3.

⁷⁵⁵ K. Właźlak, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych...*, LEX 2015.

⁷⁵⁶ Por. wyroki WSA w Warszawie: z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie V SA/Wa 1158/14, LEX nr 1562930, oraz z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie V SA/Wa 1193/14, LEX nr 2850849.

⁷⁵⁷ Por. wyroki NSA z dnia 4 kwietnia 2014 r. w sprawie II GSK 534/14, LEX nr 1485553, oraz z dnia 16 października 2014 r. w sprawie II GSK 2046/14, LEX nr 1530462.

⁷⁵⁸ Por. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie II GSK 647/14, LEX nr 1481824.

⁷⁵⁹ Szerzej zob. R. Poździk, *Charakter prawny kryteriów...*, 109 i nast.

⁷⁶⁰ J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 344.

⁷⁶¹ Szerzej na ten temat zob. np. R. Poździk, K. Brysiewicz, *Droga sądowa w sprawach związanych z dofinansowaniem projektów...*, s. 36 i nast.; R. Talaga, *Sądowa kontrola zarządzania środkami unijnymi na przykładzie Wielkopolskiego Programu Operacyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 7-8, s.65 i nast.; R. Poździk, *Sądowa kontrola oceny projektów...*, s. 26 i nast.

wnioskodawca zakwestionował w treści protestu, a także wskazanych w proteście zarzutów o charakterze proceduralnym odnoszących się do przeprowadzonej oceny projektu. W przypadku ponownej oceny projektu organ I instancji jest uprawniony do dokonania powtórnej negatywnej jego oceny, co z kolei daje prawo wnioskodawcy do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na zasadach określonych w art. 61 ustawy wdrożeniowej⁷⁶². Skutkiem tego postępowanie administracyjne w zakresie oceny projektu ulega skróceniu do jednej instancji, co w doktrynie budzi zastrzeżenia natury konstytucyjnej⁷⁶³.

W dalszej kolejności stwierdzić należy, że prawo do wniesienia skargi przysługuje wnioskodawcy również we wszystkich przypadkach, w których – w myśl przepisów ustawy wdrożeniowej – protest pozostawiany jest bez rozpatrzenia, tj.: 1) na skutek niezpełnienia braków formalnych protestu (art. 54 ust. 3 ustawy wdrożeniowej), 2) wniesienia protestu po terminie, przez podmiot wykluczony z możliwości otrzymania dofinansowania lub bez wskazania kryteriów wyboru projektów, z których oceną wnioskodawca się nie zgadza, wraz z uzasadnieniem (art. 59 ust. 1 ustawy wdrożeniowej), oraz 3) w sytuacji wyczerpania kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w ramach działania lub poddziałania określonego programu operacyjnego (art. 66 ust. 2 pkt 1 ustawy wdrożeniowej)⁷⁶⁴. W razie zmaterializowania się którejkolwiek z przesłanek wskazanych powyżej instytucja właściwa do rozpatrzenia protestu kieruje do wnioskodawcy pismo informujące o pozostawieniu bez rozpatrzenia wniesionego środka odwoławczego pouczając jednocześnie wnioskodawcę o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego⁷⁶⁵. W tym miejscu należy zaznaczyć, że art. 63 ustawy wdrożeniowej stanowi, iż na prawo wnioskodawcy do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie wpływa negatywnie błędne pouczenie lub jego brak⁷⁶⁶. W myśl art. 57 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym oraz zawierać: 1) wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności; 2) oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy; 3) określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

Warto także wskazać, że przedmiotem skargi do sądu administracyjnego może być również bezczynność organu rozpatrującego protest w sytuacji nieterminowego załatwienia sprawy, tj.

⁷⁶² R. Talaga, *Skarga na orzeczenie...*, s. 43.

⁷⁶³ Zob. J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 344-345. Por. R. Talaga, *Skarga na orzeczenie...*, s. 43-44.

⁷⁶⁴ Por. J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 61 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt B.2.

⁷⁶⁵ Por. R. Talaga, *Skarga na orzeczenie...*, s. 41.

⁷⁶⁶ Zob. postanowienie NSA z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie I GSK 3398/18, LEX nr 2610935, oraz postanowienie WSA w Łodzi z dnia 31 lipca 2018 r. w sprawie III SA/Łd 612/18, LEX nr 2526111.

wykraczającego poza ramy czasowe określone w art. 57 ustawy wdrożeniowej⁷⁶⁷. Dodatkowo wnioskodawcy przysługuje prawo do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania polegającą w szczególności na nieuzasadnionym wydłużaniu jego trwania ponad podstawowy termin 21 dni, określony w powołanym powyżej przepisie. Skarga w tym przedmiocie może być wniesiona w oparciu o bezpośrednio stosowany art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.⁷⁶⁸. Nadto należy wskazać, że uprawnionym do wniesienia skargi jest także wnioskodawca, w stosunku do którego – po pozytywnym wyniku oceny projektu, lecz przed podpisaniem umowy o dofinansowanie – właściwa instytucja stwierdziła brak spełnienia kryteriów warunkujących przyznanie wsparcia finansowego ze środków unijnych. Możliwość odmowy zawarcia stosownej umowy w takiej sytuacji wynika jednoznacznie z brzmienia art. 52 ust. 2 ustawy wdrożeniowej. Kompetencja właściwej instytucji do weryfikacji spełnienia warunków udzielenia dofinansowania przez podpisanie umowy w tym zakresie była dopuszczana już w orzecznictwie NSA wydanym na gruncie u.z.p.p.r.⁷⁶⁹. Należy przy tym mieć na względzie, że warunkiem skutecznego złożenia skargi do sądu administracyjnego jest uprzednie wniesienie protestu i negatywne rozpatrzenie tego środka odwoławczego⁷⁷⁰.

2.4. Tryb i terminy postępowania skargowego do wojewódzkiego sądu administracyjnego w zakresie procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce

Do rozpoznania skargi złożonej przez wnioskodawcę w ramach procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości znajduje się siedziba instytucji, która wydała rozstrzygnięcie podlegające zaskarżeniu (art. 13 § 2 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej)⁷⁷¹. Oznacza to, że w przypadku rozstrzygnięcia protestów o właściwości sądu decyduje lokalizacja siedziby instytucji pośredniczącej lub instytucji zarządzającej,

⁷⁶⁷ Por. Ł. Wyszomirski, *Sądowa kontrola działań administracji z zakresu prowadzenia polityki rozwoju*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5, s. 70-72.; M. Kojło, *Wybrane problemy sądowej kontroli...*, s. 51; M. Kojło, W. Stachurski, *op. cit.*, s. 94. Zob. też postanowienia NSA: z dnia 11 kwietnia 2012 r. w sprawie II GSK 587/12, LEX nr 1337188, z dnia 8 sierpnia 2012 r. w sprawie II GSK 1223/12, LEX nr 1332630, oraz z dnia 15 października 2013 r. w sprawie II GSK 1922/13, LEX nr 1415158.

⁷⁶⁸ J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 345-346.

⁷⁶⁹ Zob. wyroki NSA: z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie II GSK 896/13, LEX nr 1582018, z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie II GSK 1405/12, LEX nr 1617769, z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie II GSK 786/12, LEX nr 1216708, oraz z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie II GSK 1380/11, LEX nr 1083290.

⁷⁷⁰ J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 348-349.

⁷⁷¹ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 61 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt D.1.

w zależności od tego, który z wymienionych organów będzie odpowiednio umocowany w systemie realizacji danego programu operacyjnego do rozpatrywania środków odwoławczych⁷⁷². Jeśli chodzi o informacje w zakresie pozostawienia protestu bez rozpatrzenia oraz ponownej negatywnej oceny projektu, to w zależności od rozwiązań przyjętych w konkretnych systemach realizacji i fazy postępowania odwoławczego, czynnikiem decydującym o właściwości sądu jest adres siedziby instytucji wdrażającej, instytucji pośredniczącej lub instytucji zarządzającej⁷⁷³. Sąd administracyjny bada swoją właściwość z urzędu i w razie wniesienia skargi do sądu niewłaściwego – na podstawie art. 59 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej – przekazuje ją sądowi właściwemu⁷⁷⁴.

Jak wynika z art. 61 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, skarga jest wnoszona przez wnioskodawcę w ustawowym terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji o nieuwzględnieniu protestu, negatywnej ponownej ocenie projektu lub pozostawieniu protestu bez rozpatrzenia, a w przypadku wniesienia do właściwej instytucji protestu niespełniającego wymogów formalnych lub zawierającego oczywiste omyłki – w terminie 14 dni od dnia upływu terminu na uzupełnienie protestu lub poprawienie w nim oczywistych omyłek⁷⁷⁵. Niedochowanie tego obowiązku przez wnioskodawcę sprawia, że czynność w postępowaniu sądowym podjęta po upływie określonego powyżej terminu jest bezskuteczna (art. 85 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej). Należy przy tym mieć na względzie, że w związku z tym, iż art. 86 p.p.s.a. nie został wyłączony ze stosowania na mocy art. 64 ustawy wdrożeniowej, instytucja przywrócenia terminu ma w pełnym zakresie zastosowanie w postępowaniu sądownoadministracyjnym prowadzonym na podstawie przepisów ustawy wdrożeniowej⁷⁷⁶. Z kolei z treści art. 87 p.p.s.a. jednoznacznie wynika, że przywrócenie terminu może nastąpić po wniesieniu pisma z wnioskiem o jego przywrócenie w ciągu 7 dni od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu. W piśmie tym wnioskodawca powinien uprawdopodobnić okoliczności wskazujące na brak winy w uchybieniu terminu. Ponadto równocześnie z wnioskiem powinien on dokonać czynności, której nie dokonał w terminie. Zgodnie z art. 61 ust. 2 zd. 2 ustawy wdrożeniowej skuteczne wniesienie skargi do sądu administracyjnego wymaga uiszczenia opłaty sądowej (wpis stały). Z uwagi na to, że przedmiotem skargi złożonej przez wnioskodawcę w ramach procedury odwoławczej

⁷⁷² Szerzej o delimitacji właściwości sądów administracyjnych zob. K. Sobieralski, *op. cit.*, s. 32 i nast.

⁷⁷³ J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 350.

⁷⁷⁴ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 61 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt D.3.

⁷⁷⁵ Por. M. Kojło, W. Stachurski, *op. cit.*, s. 101.

⁷⁷⁶ Por. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 362.

w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce jest akt lub czynność określona w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., wysokość wpisu stałego wynosi 200 zł⁷⁷⁷.

Analogicznie jak w przypadku art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r., na gruncie art. 61 ust. 2 ustawy wdrożeniowej skarga wraz z kompletną dokumentacją w sprawie jest wnoszona przez wnioskodawcę bezpośrednio do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zastosowane rozwiązanie proceduralne stanowi specyficzną regulację sposobu składania skargi, odmienną od tej wynikającej z przepisów p.p.s.a., gdzie zasadą jest wnoszenie skargi za pośrednictwem organu administracyjnego, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie⁷⁷⁸. Bezpośrednią implikacją przywołanej normy jest brak instytucji autokontroli, która w świetle art. 54 § 3 p.p.s.a. (wyłączonego ze stosowania na podstawie art. 64 ustawy wdrożeniowej) umożliwi organowi uwzględnienie skargi w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy⁷⁷⁹. Szczególnym wymogiem, będącym dalszą konsekwencją dyspozycji art. 61 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, jest obowiązek dołączenia do skargi przez wnioskodawcę kompletnej dokumentacji w sprawie, na którą składają się: 1) wniosek o dofinansowanie projektu, 2) informacja o wynikach oceny projektu, 3) wniesiony protest, 4) informacja o nieuwzględnieniu protestu, negatywnej ponownej ocenie projektu lub pozostawieniu protestu bez rozpatrzenia – wraz z ewentualnymi załącznikami (art. 61 ust. 3 ustawy wdrożeniowej)⁷⁸⁰. Tak więc – zależnie od wymogów formalnych konkretnego postępowania konkursowego – na kompletną dokumentację mogą się składać również takie dokumenty jak: studium wykonalności, biznes plan, akty administracyjne uprawniające wnioskodawcę do przeprowadzenia inwestycji (np. decyzja o pozwoleniu na budowę, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia), dokumenty potwierdzające status wnioskodawcy (np. możliwość prowadzenia działalności gospodarczej danego rodzaju) oraz różnego charakteru zaświadczenia (np. w zakresie otrzymanej pomocy publicznej) i oświadczenia (np. odnośnie kwalifikowalności podatku od towarów i usług)⁷⁸¹. Należy przy tym mieć na względzie, że

⁷⁷⁷ Zob. § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 221, poz. 2193, ze zm.).

⁷⁷⁸ Por. W. Czerwiński, *Niektóre modyfikacje prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3, s. 94.

⁷⁷⁹ Zob. szerzej K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1, s. 60 i nast.; T. Kielkowski, *Uprawnienia autokontrolne organu administracji w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 7-8, s. 181 i nast.

⁷⁸⁰ Orzekając na podstawie analogicznego do powołanego wyżej przepisu u.z.p.p.r. NSA w postanowieniu z dnia 17 października 2012 r. w sprawie II GSK 1640/12, LEX nr 1270098, wyjaśnił, że „Dokumentację, którą zgodnie z art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. należy załączyć do skargi uznać należy za kompletną, gdy stanowi całość, a więc gdy zawiera wszystkie dokumenty złożone przez stronę, którymi dysponowały organy oceniając projekt, jak i rozpoznając środki odwoławcze, oraz dokumenty pochodzące od organu, a doręczone stronie. Tylko wówczas bowiem możliwa jest prawidłowa kontrola legalności zaskarżonych aktów”.

⁷⁸¹ J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 352.

w myśl art. 61 ust. 3 ustawy wdrożeniowej kompletna dokumentacja jest wnoszona przez wnioskodawcę w oryginale lub w postaci uwierzytelnionej kopii. Uwierzytelnienia kopii dokumentów dokonuje notariusz, bądź też – w przypadku udzielenia stosownych pełnomocnictw – adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy⁷⁸² lub doradca podatkowy⁷⁸³. W świetle przepisu art. 133 § 1 p.p.s.a. dokumenty złożone przez wnioskodawcę stanowią akta sprawy, na podstawie których orzeka sąd administracyjny⁷⁸⁴. J. Ostalowski słusznie zauważa, że przerzucenie na wnioskodawcę ciężaru skompletowania akt oznacza zmianę reguły określonej w art. 54 § 2 p.p.s.a., stosownie do której zasadę stanowi przekazanie akt do sądu przez organ administracyjny. Modyfikacja tej reguły jest kolejną konsekwencją wprowadzonego ma mocy art. 61 ust. 2 ustawy wdrożeniowej obowiązku po stronie wnioskodawcy w zakresie bezpośredniego wnoszenia skargi do sądu administracyjnego w ramach sądowego etapu omawianej procedury odwoławczej⁷⁸⁵.

Z treści art. 61 ust. 6 ustawy wdrożeniowej wynika, że wniesienie skargi po terminie, bez kompletnej dokumentacji lub bez uiszczenia wpisu stałego w terminie określonym dla wniesienia skargi powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia⁷⁸⁶. Co oczywiste, zastosowanie tego środka procesowego uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie wniesionej skargi⁷⁸⁷. W praktyce orzeczniczej pozostawienie skargi bez rozpatrzenia następuje w formie postanowienia⁷⁸⁸. Jednakże w przypadku wniesienia skargi bez kompletnej dokumentacji lub bez uiszczenia wpisu stałego sąd wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia dokumentacji lub uiszczenia wpisu w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem pozostawienia skargi bez rozpatrzenia⁷⁸⁹. Wezwanie wstrzymuje bieg terminu rozpoznania skargi przez sąd, o którym mowa w art. 61 ust. 5 ustawy wdrożeniowej. Przepis ten stanowi, że sąd administracyjny rozpoznaje skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia przez wnioskodawcę. Wskazany termin ma charakter instrukcyjny, a zatem jego niedochowanie nie ma wpływu ani na sytuację procesową, ani na prawidłowość wydanego przez sąd orzeczenia.

⁷⁸² Zob. art. 89 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.).

⁷⁸³ Zob. art. 41 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 283, ze zm.).

⁷⁸⁴ Por. wyrok NSA z dnia 15 lipca 2014 r. w sprawie II GSK 1535/14, LEX nr 1581988.

⁷⁸⁵ J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 352.

⁷⁸⁶ Por. P. Krzykowski, *Podział środków unijnych...*, s. 211.

⁷⁸⁷ Zob. R. Talaga, *Skarga na orzeczenie...*, s. 45.

⁷⁸⁸ Zob. np. postanowienia: WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie V SA/Wa 149/14, LEX nr 1577327, WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie III SA/Kr 1330/13, LEX nr 1421003, oraz WSA w Gliwicach z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie III SA/GI 1878/12, LEX nr 1280149.

⁷⁸⁹ Przyjęte rozwiązanie jest odwzorowaniem art. 30c ust. 7 u.z.p.p.r. w brzmieniu nadanym nowelą z 2013 r. realizującą w szczególności wyrok TK z dnia 30 października 2012 r. w sprawie SK 8/12 (Dz.U. z 2012 r. poz. 1237), w którym Trybunał ten orzekł, że przepis art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. w zakresie, w jakim przewiduje, że wniesienie skargi niekompletnej powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia, bez możliwości wezwania do uzupełnienia braków w dokumentacji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Z art. 61 ust. 5 ustawy wdrożeniowej wynika jedynie, że działanie sądu powinno prowadzić do zakończenia postępowania w ciągu 30 dnia od wpływu skargi⁷⁹⁰, przy czym termin ten dotyczy wszystkich rodzajów rozstrzygnięć kończących postępowanie przed sądem I instancji, w tym wydania rozstrzygnięcia merytorycznego (wyroku)⁷⁹¹. Podkreślenia przy tym wymaga, że postępowanie przed sądem administracyjnym toczy się na zasadach ogólnych uregulowanych w p.p.s.a., z wyłączeniami przewidzianymi art. 64 ustawy wdrożeniowej oraz modyfikacjami w zakresie sposobu i trybu wnoszenia skargi wraz z załączonymi do niej dokumentami, usuwania braków formalnych oraz terminu rozpoznania skargi zawartymi w unormowaniach art. 61 ust. 2-7 ustawy wdrożeniowej⁷⁹².

2.5. Skutki prawne złożenia i rozpatrzenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego

Z brzmienia art. 61 ust. 1 i 5 w związku z art. 65 ustawy wdrożeniowej wynika, że zakres rozpoznania skargi do sądu administracyjnego obejmuje wyłącznie indywidualne rozstrzygnięcie wydane w postępowaniu odwoławczym w przedmiocie oceny projektu skarżącego wnioskodawcy w postępowaniu konkursowym. Jednakże kontrola sądu obejmuje także wszystkie rozstrzygnięcia podlegające zaskarżeniu protestem oraz całe postępowanie konkursowe, w tym zarówno działanie organu I instancji, jak i organu II instancji. Dla jasności wyводу należy podkreślić, że wszelkie ustalenia i wnioski sądu w tym zakresie muszą mieścić się w granicach zaskarżenia wynikających z treści wniesionej skargi oraz uprzednio rozpatrzonego protestu⁷⁹³. Determinowane to jest treścią norm zawartych zarówno w art. 134 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, jak też w art. 135 p.p.s.a. uprawniającym sąd do stosowania przewidzianych ustawą środków prawnych w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do innych aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia⁷⁹⁴. Podkreślenia przy tym wymaga, że skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego może być złożona w zakresie kwestii odnoszących się do naruszenia prawa przez właściwą instytucję w trakcie procedury

⁷⁹⁰ J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 356.

⁷⁹¹ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 61 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt I.3.

⁷⁹² *Ibidem*, pkt J.1.

⁷⁹³ Por. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2014 r. w sprawie II GSK 534/14, LEX nr 1485553.

⁷⁹⁴ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 61 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt K.2.

oceny projektu⁷⁹⁵, co wynika wprost z art. 1 § 2 p.u.s.a. formułującego ogólne kryterium „legalności” w kontekście kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne⁷⁹⁶. Ponadto w świetle art. 134 § 2 p.p.s.a. należy wskazać, że w prowadzonym postępowaniu sąd administracyjny jest związany zakazem *reformationis in peius*⁷⁹⁷.

Katalog orzeczeń, jakie wojewódzki sąd administracyjny może wydawać w wyniku merytorycznego rozpoznania wniesionej skargi, został określony przez ustawodawcę w art. 61 ust. 8 oraz art. 66 ust. 2 pkt 2 ustawy wdrożeniowej. W sytuacji uwzględnienia skargi sąd ma możliwość podjęcia trzech rodzajów rozstrzygnięć. *Primo*, przepis art. 61 ust. 8 pkt 1 lit. a ustawy wdrożeniowej stanowi, że w wyniku rozpoznania skargi sąd może uwzględnić skargę, stwierdzając, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i naruszenie to miało istotny wpływ na wynik oceny, przekazując jednocześnie sprawę do ponownego rozpatrzenia przez właściwą instytucję, która organizuje i przeprowadza konkurs. Orzeczenie w tym zakresie zapada w formie wyroku. Powołana regulacja jako *lex specialis* wyklucza stosowanie przepisu art. 145 p.p.s.a., pomimo że nie został on wprost wyłączony na podstawie art. 64 ustawy wdrożeniowej⁷⁹⁸. Wynika to ze szczególnego charakteru zaskarżanych przez wnioskodawców indywidualnych aktów administracyjnych, które pod względem formalnym i materialnym posiadają wszelkie cechy decyzji administracyjnej⁷⁹⁹. Niemniej jednak art. 145 p.p.s.a. nie może znaleźć zastosowania do oceny legalności tych rozstrzygnięć, gdyż ustawodawca na mocy art. 67 ustawy wdrożeniowej wyłączył w stosunku do nich stosowanie k.p.a.⁸⁰⁰.

Analizując treść art. 61 ust. 8 pkt 1 lit. a ustawy wdrożeniowej trzeba zauważyć, że stwierdzenie przez sąd przeprowadzenia oceny projektu w sposób naruszający prawo – przy czym ustawodawca nie wprowadził w tym przepisie rozróżnienia między naruszeniem prawa materialnego i naruszeniem prawa procesowego – skutkuje przekazaniem sprawy instytucji organizującej i przeprowadzającej konkurs, która jako pierwsza dokonała oceny projektu konkursowego, z pominięciem rozpatrującego protest organu II instancji. Oznacza to, że

⁷⁹⁵ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 355.

⁷⁹⁶ NSA w uchwale z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie II FPS 8/09, LEX nr 552012, wyjaśnił, że „kompetencja kontrolna sądu administracyjnego sprowadza się do oceny legalności działania organu administracji w trzech płaszczyznach: 1) oceny zgodności działania z prawem materialnym, 2) dochowania wymaganej prawem procedury, 3) respektowania reguł określonych w przepisach ustrojowych”. Szerzej zob. A. Kabat, *Prawo do sądu...*, s. 231; M. Kamiński, *Legalnościowe oceny decyzji administracyjnej w działalności kontrolnej sądów administracyjnych*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 2, s. 60 i nast.

⁷⁹⁷ J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 359.

⁷⁹⁸ R. Talaga, *Skarga na orzeczenie...*, s. 47.

⁷⁹⁹ Por. uchwała NSA z dnia 22 lutego 2007 r. w sprawie II GPS 3/06, LEX nr 268925.

⁸⁰⁰ J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 359.

wskazany organ jest pozbawiony możliwości ewentualnego naprawienia popełnionego przez siebie błędu, który został dostrzeżony przez sąd. Takie rozwiązanie normatywne – stanowiące odejście od ogólnej zasady powrotu sprawy do organu II instancji wynikającej z art. 145 § 1 p.p.s.a. – wywołuje w doktrynie wątpliwości co do zapewnienia efektywnego systemu selekcji projektów konkursowych⁸⁰¹. Przede wszystkim zwraca się uwagę na to, że obowiązująca regulacja zakłada przekazanie sprawy do organu I instancji także w przypadku gdy naruszenie prawa dotyczyło wyłącznie przedsądowego etapu procedury odwoławczej (np. naruszenia zasady bezstronności przez osobę rozpatrującą protest). Przyjęte rozwiązanie może prowadzić także do uchylania się przez organy II instancji od rzetelnego rozstrzygnięcia protestów ze względu na to, że ewentualne błędy przy ich rozpatrywaniu będą i tak skutkowały przeniesieniem sprawy do instytucji organizującej i przeprowadzającej konkurs⁸⁰².

Nadto należy wskazać, że przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji jest możliwe wyłącznie gdy naruszenie prawa miało istotny wpływ na wynik oceny. W efekcie – w porównaniu do regulacji obowiązującej na gruncie u.z.p.p.r.⁸⁰³ – mamy tu do czynienia z zawężeniem przesłanek, którymi kieruje się sąd przy rozstrzygnięciu tego rodzaju spraw, gdyż w poprzednim okresie programowania sąd był uprawniony do stwierdzenia, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo bez względu na rodzaj stwierdzonych naruszeń prawa. Podkreślenia przy tym wymaga, że kryterium istotnego naruszenia prawa w odniesieniu do spraw o dofinansowanie projektu ma specyficzną konstrukcję. Jest to związane z tym, że stwierdzone naruszenie prawa może znajdować rozwinięcie w naruszeniu przepisów nieposiadających charakteru powszechnie obowiązującego prawa (np. wytyczne ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, regulaminy konkursów, przewodniki po kryteriach wyboru projektów)⁸⁰⁴, zaliczanych w literaturze przedmiotu do nieformalnych źródeł prawa administracyjnego⁸⁰⁵. W omawianym kontekście należy zauważyć, że wykrycie przez sąd niezgodnego z prawem przeprowadzenia oceny i w efekcie przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy zostanie ustalone, iż wyeliminowanie stwierdzonych naruszeń prawa spowoduje uwzględnienie protestu. Mając na uwadze fakt, że częstą przyczyną negatywnej oceny projektu oraz negatywnego rozstrzygnięcia protestu jest niespełnienie wielu

⁸⁰¹ Zob. R. Talaga, *Skarga na orzeczenie...*, s. 47.

⁸⁰² J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 363.

⁸⁰³ Zob. np. Ł. Wyszomirski, *Sądowa kontrola...*, s. 76.

⁸⁰⁴ R. Talaga, *Skarga na orzeczenie...*, s. 48.

⁸⁰⁵ Szerzej zob. L. Lewicka, *Znaczenie tzw. nieformalnych źródeł prawa w działaniu administracji publicznej [w:] Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, P. Chmielnicki, A. Dybała (red.), Warszawa 2009, s. 95 i nast.

kryteriów obligatoryjnych, przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ znajduje uzasadnienie jedynie w sytuacji, gdy dokonano błędnej oceny w odniesieniu do wszystkich zanegowanych kryteriów weryfikacji projektu⁸⁰⁶.

Secundo, z przepisu art. 61 ust. 8 pkt 1 lit. b ustawy wdrożeniowej wynika, że sąd może uwzględnić skargę w przypadku stwierdzenia, że pozostawienie protestu bez rozpatrzenia było nieuzasadnione. W wyniku zaistnienia tej przesłanki sprawa jest przekazywana do rozpatrzenia przez właściwą instytucję, która organizuje i przeprowadza konkurs, albo do instytucji, która jest odpowiedzialna za rozpatrzenie protestu (instytucji zarządzającej lub instytucji pośredniczącej – w zależności od kształtu systemu instytucjonalnego przyjętego na poziomie danego programu operacyjnego)⁸⁰⁷. Orzeczenie w tym zakresie zapada w postaci wyroku. Kontrola sądu w tej sytuacji obejmuje również sposób realizacji przez organ II instancji obowiązku wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia wymogów formalnych protestu lub poprawienia w nim oczywistych omyłek. *Ergo*, jeżeli organ nie wezwał wnioskodawcy w sposób prawidłowy do uzupełnienia braków formalnych, o których mowa w art. 54 ust. 2 pkt 1-3 i 6 ustawy wdrożeniowej, informacja o pozostawieniu protestu bez rozpatrzenia podlega uchyleniu. Uwzględnienie skargi na mocy art. 61 ust. 8 pkt 1 lit. b ustawy wdrożeniowej może również mieć miejsce w przypadku, gdy braki formalne protestu – stanowiące podstawę pozostawienia protestu bez rozpatrzenia – były skutkiem nieprawidłowego pouczenia w zakresie warunków formalnych wniesienia protestu. Przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia w trybie przewidzianym tym przepisem może nastąpić do organu I instancji lub organu II instancji – w zależności od tego, który ze wskazanych organów dokonał zaskarżonej czynności⁸⁰⁸.

Tertio, w świetle art. 66 ust. 2 pkt 2 ustawy wdrożeniowej w przypadku gdy na jakimkolwiek etapie postępowania w zakresie procedury odwoławczej zostanie wyczerpana kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w ramach działania lub poddziałania danego programu operacyjnego, sąd, uwzględniając skargę, stwierdza tylko, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, i nie przekazuje sprawy do ponownego rozpatrzenia⁸⁰⁹. Z tej regulacji wynika więc, że wyczerpanie kwoty przeznaczonej na

⁸⁰⁶ J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 362.

⁸⁰⁷ R. Talaga, *Skarga na orzeczenie...*, s. 48.

⁸⁰⁸ J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 365-366.

⁸⁰⁹ NSA w wyroku z dnia 20 marca 2019 r. w sprawie I GSK 179/19, LEX nr 2641622, wyjaśnił, że „Wyczerpanie/brak kwoty przeznaczonej na dofinansowanie musi znajdować swoje odzwierciedlenie w rzeczywistości i skutkować obiektywnym brakiem możliwości udzielenia wsparcia finansowego, a to w związku z rozdysponowaniem w ramach działania kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów, a w konsekwencji z brakiem możliwości zaspokojenia oczekiwań innych jeszcze wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie zgłoszonych przez nich projektów w ramach konkursu w danym działaniu. To zaś następuje

dofinansowanie, obejmujące dowolną fazę procedury konkursowej, determinuje sposób rozpoznania skargi⁸¹⁰. W tym kontekście należy zauważyć, że nawet jeśli wykorzystanie środków finansowych w ramach określonego działania lub poddziałania zostanie ustalone jeszcze przed rozprawą – co *de facto* uniemożliwia uzyskanie dofinansowania przez skarżącego wnioskodawcę – nie wstrzymuje to merytorycznego rozpoznania zarzutów podniesionych w skardze. Podkreślenia przy tym wymaga, że w niektórych przypadkach wiążące ustalenia faktyczne w zakresie potencjalnej dostępności środków finansowych zaplanowanych na realizację danego działania lub poddziałania mogą być dokonane dopiero po rozpoznaniu zarzutów skargi. Jednakże w każdej ze wskazanych powyżej sytuacji wydanie przez sąd właściwego orzeczenia w sprawie może nastąpić po dokonaniu prawidłowych ustaleń co do ewentualnego naruszenia prawa przez organy administracji. Z art. 66 ust. 2 pkt 2 ustawy wdrożeniowej wynika, że w przypadku gdy zarzuty podniesione w skardze okażą się zasadne, podlega ona uwzględnieniu. W tej sytuacji procesowej sąd wyłącznie stwierdza, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i nie przekazuje sprawy do ponownego rozpatrzenia. Należy przy tym mieć na względzie, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym nawet w razie ustalenia, iż ocena projektu konkursowego została dokonana przez organ administracji z istotnym naruszeniem prawa, sąd jest zobligowany do odstąpienia od przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia z przyczyn pozaprawnych, a mianowicie w sytuacji braku możliwości uzyskania dofinansowania przez skarżącego wnioskodawcę⁸¹¹. W przeciwnym wypadku, tzn. jeżeli skarga jest niezasadna ze względu na zgodność z prawem informacji właściwej instytucji o pozostawieniu protestu bez rozpatrzenia oraz zgodność z prawem oceny projektu dokonanej przez instytucję, od której informacji został wniesiony protest – podlega ona oddaleniu⁸¹².

Zgodnie z art. 61 ust. 8 pkt 2 ustawy wdrożeniowej w wyniku rozpoznania skargi sąd może oddalić skargę w przypadku jej nieuwzględnienia. Powołany przepis ma charakter bezwzględnie obowiązujący i zarazem przysługuje mu pierwszeństwo przed zbliżonymi treściowo unormowaniami art. 151 p.p.s.a. Należy zwrócić uwagę, że zastosowanie przez ustawodawcę partykuły „może” we wstępie do wyliczenia zawartego w art. 61 ust. 8 ustawy wdrożeniowej może sugerować pewien zakres uznaniowości sądu administracyjnego

wraz z definitywnym i ostatecznym rozdysponowaniem kwoty alokacji poprzez zawarcie umów lub wydanie decyzji będących podstawą dofinansowania konkretnych projektów, których finansowanie zabezpieczone jest tak właśnie kontraktowanymi dla nich i absorbowanymi przez nie środkami finansowymi”. Por. wyrok NSA z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie II GSK 152/18, LEX nr 2478863.

⁸¹⁰ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie I SA/Go 185/18, LEX nr 2504506.

⁸¹¹ R. Talaga, *Skarga na orzeczenie...*, s. 48-49.

⁸¹² J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 66 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt B.8.

w korzystaniu z kompetencji wskazanych w tym przepisie. Jednakże sąd, który znajdzie się w sytuacji procesowej określonej w art. 61 ust. 8 ustawy wdrożeniowej ma obowiązek wydania orzeczenia stosownie do dyspozycji mającej zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym⁸¹³. Oznacza to, że jeśli w objętym kontrolą przedsądowym etapie procedury odwoławczej nie doszło do naruszenia prawa lub zakres stwierdzonych naruszeń prawa nie uzasadnia uwzględnienia skargi, podlega ona oddaleniu⁸¹⁴. W tym drugim przypadku nieuwzględnienie skargi należy wiązać z brakiem spełnienia przesłanki istotności naruszenia prawa. Inaczej niż w poprzedniej perspektywie finansowej⁸¹⁵, skarga może nie zostać uwzględniona pomimo stwierdzenia naruszenia przepisów prawa, jednakże pod warunkiem, że naruszenie to nie miało wpływu na ocenę projektu⁸¹⁶. Uwzględniając powyższe podkreślić należy, że przepis art. 61 ust. 8 pkt 2 ustawy wdrożeniowej nie może stanowić wyłącznej podstawy skargi kasacyjnej⁸¹⁷. Ponadto trzeba zauważyć, że na mocy art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej sąd odrzuca skargę także w przypadku jej niedopuszczalności z innych przyczyn. Do tego rodzaju przypadków należy zaliczyć w szczególności wniesienie skargi bez wyczerpania przedsądowego etapu procedury odwoławczej, wniesienie skargi przez wnioskodawcę nieposiadającego legitymacji skargowej bądź osobę niebędącą pełnomocnikiem wnioskodawcy. W tym miejscu należy zaznaczyć, że przesłanki niedopuszczalności skargi implikujące odrzucenie skargi mają pierwszeństwo przed okolicznościami skutkującymi umorzeniem postępowania sądowego⁸¹⁸.

Przepis art. 61 ust. 8 pkt 3 ustawy wdrożeniowej wskazuje, że postępowanie w sprawie podlega umorzeniu, jeżeli z jakichkolwiek przyczyn jest ono bezprzedmiotowe. Umorzenie postępowania polega na jego przerwaniu, uchyleniu wszystkich dokonanych w nim czynności oraz orzeczeniu o dalszym jego nieprzewodzeniu⁸¹⁹. Wskazać należy, że bezprzedmiotowość ma charakter następczy, tzn. przesłanka umorzenia postępowania sądowego może zaistnieć

⁸¹³ J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 366-367.

⁸¹⁴ Por. wyroki NSA: z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie I OSK 434/10, LEX nr 952037, z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie I OSK 182/07, LEX nr 491275, oraz z dnia 23 stycznia 2007 r. w sprawie II OSK 589/06, LEX nr 321525.

⁸¹⁵ Zob. np. R. Poździk, *Sądowa kontrola wyników oceny projektów finansowanych z funduszy unijnych na przykładzie Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka”*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 3, s. 33; R. Talaga, *Sądowa kontrola zarządzania...*, s. 69.

⁸¹⁶ R. Talaga, *Skarga na orzeczenie...*, s. 48-49.

⁸¹⁷ NSA w wyroku z dnia 8 października 2013 r. w sprawie II GSK 1784/13, LEX nr 1382220, wskazał, że „Oddalenie skargi, aby mogło być podstawą zarzutu kasacyjnego musi być powiązane z konkretnymi naruszeniami procesowymi lub materialnoprawnymi, bowiem niezasadne oddalenie skargi jest zawsze skutkiem innych naruszeń prawa. Zarzut naruszenia prawa procesowego przez samo tylko oddalenie skargi jest więc zawsze niekompletny i niejako zawieszony w próżni”.

⁸¹⁸ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 61 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt L.2-3.

⁸¹⁹ W. Chróścielewski, *Głosa do wyroku NSA z 23 listopada 1995 r., SA/Kr 85/95*, „Palestra” 1997, nr 3-4, s. 256.

wyłącznie po jego wszczęciu⁸²⁰. Zastosowanie powołanego przepisu na podstawie art. 64 ustawy wdrożeniowej powinno następować z uwzględnieniem art. 161 § 1 p.p.s.a., który w sposób bardziej kompleksowy reguluje kwestie związane z umorzeniem postępowania. W szczególności sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania jeżeli skarżący skutecznie cofnął skargę lub w razie śmierci strony⁸²¹. Do innych przyczyn następczej bezprzedmiotowości sprawy należy zaliczyć skierowanie projektu do właściwego etapu oceny lub przyznanie dofinansowania, co może być wynikiem rezygnacji z udzielonego wsparcia przez innego wnioskodawcę⁸²². W sytuacji gdy beczynność organu rozstrzygającego protest ustanie w wyniku wydania właściwego rozstrzygnięcia, postępowanie przed sądem administracyjnym również staje się bezprzedmiotowe⁸²³.

Uwzględniając powyższe podkreślić należy, że w myśl art. 66 ust. 1 ustawy wdrożeniowej prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego polegające na oddaleniu skargi, odrzuceniu skargi albo pozostawieniu skargi bez rozpatrzenia kończy procedurę odwoławczą oraz procedurę wyboru projektu. Orzeczenie sądu staje się prawomocne, tzn. utrwała ono stan sprawy administracyjnej, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy, w szczególności na skutek upływu terminu do wniesienia środka zaskarżenia lub wyczerpania możliwości skorzystania ze środka odwoławczego (art. 168 § 1 p.p.s.a.)⁸²⁴. Prawomocne orzeczenie wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach przewidzianych w ustawie – także inne osoby (art. 170 p.p.s.a.). Na gruncie art. 153 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej należy zatem stwierdzić, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w prawomocnym orzeczeniu sądu administracyjnego wiążą w sprawie ten sąd, właściwe instytucje, których działanie, beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także inne sądy administracyjne⁸²⁵.

⁸²⁰ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 61 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt M.5.

⁸²¹ Zob. szerzej J.P. Tarno, *Komentarz do art. 161 [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, idem (red.), LEX 2011, pkt. 2-4.*

⁸²² J. Ostalowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 367.

⁸²³ Por. uchwała NSA z dnia 26 listopada 2008 r. w sprawie I OPS 6/08, LEX nr 463487.

⁸²⁴ Szerzej zob. T. Woś, *Prawomocność orzeczeń sądu administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 5, s. 37 i nast.

⁸²⁵ Por. J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 66 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt A.9. Zob. też M. Kobak, *Prawomocność formalna orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 2, s. 30 i nast.

3. Skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego jako szczególny środek sądowej kontroli procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce

3.1. Pojęcie i podstawy prawne skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego

Skarga kasacyjna jest środkiem odwoławczym służącym od wskazanych w p.p.s.a. i ustawach szczególnych orzeczeń wydawanych przez wojewódzkie sądy administracyjne, uruchamiającym kontrolę instancyjną sprawowaną przez NSA (art. 173 § 1 p.p.s.a.)⁸²⁶. Oznacza to, że co do zasady istotą kontroli instancyjnej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest badanie zgodności z prawem orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. Należy przy tym mieć na względzie, że skarga kasacyjna skupia w sobie nie tylko funkcje ochrony interesu publicznego, lecz również praw podmiotowych jednostki⁸²⁷. Pierwsza z wymienionych funkcji wiąże się z potrzebą ujednoczenia wykładni i stosowania przepisów prawa odnoszących się do właściwości sądownictwa administracyjnego, natomiast druga – służy zapewnieniu możliwości zaskarżenia orzeczenia wydanego przez sąd I instancji. Tak więc skarga kasacyjna, przenosząc sprawę do wyższej instancji, stanowi dewolutywny środek odwoławczy wpisujący się w dwuinstancyjny system sądownictwa administracyjnego⁸²⁸. Wniesienie tego środka skutkuje wstrzymaniem uprawomocnienia się orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego⁸²⁹.

Ze względu na fakt, że redystrybucja funduszy unijnych jest immanentnie związana z koniecznością przyjęcia krajowych regulacji prawnych zapewniających ochronę prawną wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie swoich projektów, postępowanie odwoławcze przed sądami administracyjnymi określone obowiązującymi w tym zakresie przepisami ustawy wdrożeniowej jest dwuinstancyjne⁸³⁰. Od orzeczeń sądu I instancji wydanych w ramach sądowego etapu procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce legitymowanym podmiotom przysługuje środek odwoławczy w postaci skargi kasacyjnej. Podstawę prawną jej wniesienia stanowi art. 62 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. W tym miejscu należy zaznaczyć – na co trafnie wskazuje R. Talaga – że

⁸²⁶ Por. H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna...*, s. 20.

⁸²⁷ Zob. A. Skoczyła, *Przedmiot ochrony w postępowaniu kasacyjnym a kwestia pozbawienia strony możliwości obrony jej praw. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 2, s. 23-24.

⁸²⁸ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 62 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt A.1-3.

⁸²⁹ M. Kojło, W. Stachurski, *op. cit.*, s. 133.

⁸³⁰ R. Talaga, *Zażalenie w postępowaniu sądowo-administracyjnym w sprawach o dofinansowanie projektów w ramach polityki spójności*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 21, s. 1171.

w obecnie obowiązującym stanie prawnym można mówić o tzw. kaskadowej konstrukcji stosowania przepisów dotyczących skargi kasacyjnej w sprawach o dofinansowanie projektów z funduszy unijnych w ramach polityki spójności. Sprowadza się ona do określonej kolejności stosowania przepisów, które stanowią podstawę prawną do wniesienia i rozpoznania omawianego środka zaskarżenia. W pierwszej kolejności zastosowanie znajduje przepis art. 62 ustawy wdrożeniowej, przy czym przepis ten wyraźnie nakazuje odpowiednie stosowanie do skargi kasacyjnej przepisów dotyczących skargi wnoszonej do sądu na podstawie art. 61 ustawy wdrożeniowej. Ze względu na wewnętrzne odesłanie, w drugiej kolejności znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące skargi zawarte w ustawie wdrożeniowej. Dopiero w trzeciej kolejności odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy p.p.s.a. dotyczące skargi kasacyjnej, ale wyłącznie w zakresie, w jakim nie został on odmiennie uregulowany w ustawie wdrożeniowej⁸³¹.

Co do zasady skarga kasacyjna do NSA przysługuje od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, z wyłączeniem przypadków określonych w ustawie (art. 173 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej). Regulacje odnoszące się do kontroli sądowej wyników postępowań związanych z oceną i wyborem projektów do dofinansowania wskazują, że w stosunku do przedmiotu sprawy sądowej, przedmiot sprawy kasacyjnej jest ograniczony zakresem zaskarżenia oraz podstawami i wnioskami powołanymi w skardze kasacyjnej, chyba że w sprawie zachodzi nieważność postępowania (art. 183 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej)⁸³². Stosownie do art. 174 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej skargę kasacyjną można oprzeć na naruszeniu prawa materialnego polegającego na jego błędnej wykładni lub niewłaściwym zastosowaniu oraz naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy⁸³³.

3.2. Zakres podmiotowy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego

Katalog podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi kasacyjnej do NSA został przez ustawodawcę *expressis verbis* określony w art. 62 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. W świetle tego przepisu legitymacja skargowa przysługuje: 1) wnioskodawcy ubiegającemu się o dofinansowanie projektu (niezadowolonemu z rozstrzygnięcia sądu I instancji), 2) właściwej

⁸³¹ R. Talaga, *Skarga kasacyjna w postępowaniu o dofinansowanie projektu w ramach polityki spójności*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 4, s. 65.

⁸³² J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 62 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt A.5.

⁸³³ Zob. wyroki NSA: z dnia 8 stycznia 2014 r. w sprawie II GSK 2314/13, LEX nr 1457675, oraz z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie II GSK 2487/13, LEX nr 1450765.

instytucji, która na przedsądowym etapie procedury odwoławczej była odpowiedzialna za rozpatrzenie protestu (zależnie od systemu instytucjonalnego danego programu operacyjnego może to być instytucja pośrednicząca lub instytucja zarządzająca), 3) instytucji organizującej i przeprowadzającej konkurs – w przypadku pozostawienia protestu bez rozpatrzenia oraz dokonania negatywnej ponownej oceny projektu przez tę instytucję. Jak zaś wynika z gramatycznego brzmienia omawianego przepisu, z uwagi na brak w jego treści sformułowania „w szczególności”, takie enumeratywne wyliczenie na poziomie ustawowym kręgu podmiotów posiadających legitymację skargową skutkuje ustanowieniem ich zamkniętego katalogu. Rozwiązanie takie uniemożliwia odpowiednie zastosowanie przepisów ustawy wdrożeniowej dotyczących skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz przepisów p.p.s.a. dotyczących skargi kasacyjnej w tym zakresie⁸³⁴. Jednocześnie należy zauważyć, że oznaczony w art. 62 ust. 1 ustawy wdrożeniowej krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi kasacyjnej obejmuje każdą stronę postępowania prowadzonego przed sądem I instancji⁸³⁵.

Skarżącym kasacyjnie wnioskodawcą wskazanym w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy wdrożeniowej może być jedynie podmiot, który złożył wniosek o dofinansowanie projektu, będący stroną postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym (sądem I instancji) wskutek zaskarżenia negatywnego rozpatrzenia protestu polegającego w szczególności na nieuwzględnieniu protestu, negatywnej ponownej ocenie projektu lub pozostawieniu protestu bez rozpatrzenia⁸³⁶. Z kolei legitymacja skargowa instytucji właściwej do oceny projektu, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy wdrożeniowej, została ograniczona do dwóch sytuacji: pozostawienia protestu bez rozpatrzenia oraz dokonania negatywnej ponownej oceny projektu przez tę instytucję. Natomiast analizując treść art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy wdrożeniowej trzeba zauważyć, że legitymacja instytucji właściwej do rozpatrzenia protestu nie została w analogiczny sposób ograniczona⁸³⁷.

⁸³⁴ Zob. wyroki NSA: z dnia 31 lipca 2013 r. w sprawie II GSK 1323/13, LEX nr 1558525; z dnia 4 lipca 2013 r. w sprawie I GSK 934/12, LEX nr 1372091; z dnia 3 października 2013 r. w sprawie II FSK 1020/12, LEX nr 1382183, oraz z dnia 27 listopada 2014 r. w sprawie II GSK 2574/14, LEX nr 1592080.

⁸³⁵ R. Talaga, *Skarga kasacyjna...*, s. 67.

⁸³⁶ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 62 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt B.2.

⁸³⁷ Zob. J. Ostalowski, *Komentarz do art. 62 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 350.

3.3. Zakres przedmiotowy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego

Regulacje prawne zawarte w ustawie wdrożeniowej nie określają wprost wyczerpującego katalogu rozstrzygnięć wojewódzkiego sądu administracyjnego objętych możliwością wniesienia skargi kasacyjnej. Z przepisu art. 62 ust. 1 ustawy wdrożeniowej wynika jedynie, że skarga kasacyjna przysługuje od „rozstrzygnięcia wojewódzkiego sądu administracyjnego”⁸³⁸. W związku z tym, mając na uwadze odpowiednie stosowanie art. 173 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej, należy przyjąć, że w ramach sądowej kontroli procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności zmodyfikowana skarga kasacyjna jest właściwym środkiem zaskarżenia przysługującym od wyroków lub postanowień kończących postępowanie w sprawie, wydanych przez wojewódzki sąd administracyjny, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2-4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3 p.p.s.a.⁸³⁹. Taka sytuacja oznacza, że omawiany środek zaskarżenia przysługuje od wszystkich wyroków sądu I instancji, lecz nie przysługuje od wszystkich wydanych przez ten sąd postanowień kończących postępowanie w sprawach z zakresu udzielania dofinansowania projektów ze środków unijnych⁸⁴⁰. Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że skarga kasacyjna przysługuje od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku uwzględniającego skargę (art. 61 ust. 8 pkt 1 lub art. 66 ust. 2 pkt 2 ustawy wdrożeniowej) oraz wyroku oddalającego skargę (art. 61 ust. 8 pkt 2 ustawy wdrożeniowej), a także od następujących postanowień: 1) postanowienia o umorzeniu postępowania (art. 61 ust. 8 pkt 3 ustawy wdrożeniowej), 2) postanowienia o pozostawieniu skargi bez rozpatrzenia (art. 61 ust. 6 i 7 lub art. 49 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej), 3) postanowienia o odrzuceniu skargi (art. 58 § 1 pkt 1, 4, 5 lub 6 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej)⁸⁴¹. Jak z tego wynika, jeżeli chodzi o przedmiot skargi kasacyjnej obejmuje również rozstrzygnięcia wojewódzkich sądów administracyjnych wydane w tego typu postępowaniach mające charakter pozamerytoryczny (pozostawiające skargę bez rozpatrzenia)⁸⁴². Podkreślenia przy tym

⁸³⁸ Już na gruncie u.z.p.p.r. w doktrynie wskazywano na brak jednoznacznych przesądzeń co do kwestii, czy modyfikacje dotyczące skargi kasacyjnej miały zastosowane wyłącznie do rozstrzygnięć wydanych na mocy przepisów tejże ustawy, czy także w odniesieniu do orzeczeń kończących postępowanie administracyjne, wydanych w związku z odpowiednim stosowaniem przepisów p.p.s.a. w sprawach o dofinansowanie projektów ze środków UE (np. postanowienia o odrzuceniu skargi). Zob. Ł. Wyszomirski, *Sądowa kontrola...*, s. 78; G. Radecki, *Postępowanie sądowoadministracyjne...*, s. 68.

⁸³⁹ Por. wyroki NSA: z dnia 31 lipca 2013 r. w sprawie II GSK 1323/13, LEX nr 1558525; z dnia 8 stycznia 2014 r. w sprawie II GSK 2314/13, LEX nr 1457675, oraz z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie II GSK 2487/13, LEX nr 1450765.

⁸⁴⁰ R. Talaga, *Skarga kasacyjna...*, s. 66.

⁸⁴¹ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 62 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt C.1.

⁸⁴² Por. P. Krzykowski, *Podział środków unijnych...*, s. 251.

wymaga, że w odniesieniu do skargi kasacyjnej podstawą zaskarżenia może być wyłącznie błąd popełniony przez sąd I instancji, skutkujący wadliwością wydanego orzeczenia⁸⁴³.

Jak już wcześniej zasygnalizowano, w świetle art. 174 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej podstawę skargi kasacyjnej może stanowić naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy⁸⁴⁴. Zatem dla skutecznego sformułowania zarzutów obligatoryjnym wymogiem jest wskazanie w skardze kasacyjnej jednej z podstaw kasacyjnych zawartych we powołanym powyżej przepisie odnośnie do każdego sformułowanego zarzutu⁸⁴⁵. B. Gruszczyński podkreśla, że „w sytuacji gdy autor skargi kasacyjnej zarzuca zarówno naruszenie prawa materialnego, jak i naruszenie przepisów postępowania, w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlega ostatnio wymieniony zarzut. Dopiero bowiem po przesądzeniu, że stan faktyczny przyjęty przez sąd w zaskarżonym wyroku jest prawidłowy albo że nie został skutecznie podważony, można przejść do skontrolowania procesu subsumcji danego stanu faktycznego pod zastosowany przez sąd przepis prawa materialnego”⁸⁴⁶. Z racji tego treść skargi kasacyjnej powinna wskazywać naruszone przez sąd I instancji przepisy prawa materialnego lub przepisy postępowania, określać postać naruszeń oraz sprecyzować na czym one polegały⁸⁴⁷. W modelu odwoławczym przyjętym na gruncie 183 § 1 p.p.s.a., który to przepis nie podlega wyłączeniu ze stosowania na mocy art. 64 ustawy wdrożeniowej, NSA jest związany zakreślonymi w skardze przez skarżącego kasacyjnie granicami sprawy. J.P. Tarno trafnie konstatuje, że „istotną cechą postępowania wywołanego wniesieniem skargi kasacyjnej jest związanie sądu II instancji granicami skargi kasacyjnej, o czym stanowi art. 183 p.p.s.a. Oznacza to związanie zarówno wnioskami skargi kasacyjnej, jak i jej podstawami. Nie ulega więc wątpliwości, że zakres kontroli instancyjnej dokonywanej przez NSA jest ograniczony w tym sensie, że jest wyznaczony zarzutami i żądaniami strony, zawartymi w skutecznie wniesionej skardze kasacyjnej”⁸⁴⁸. Jako granice sprawy należy rozumieć zarówno zakres podmiotowy (jakich podmiotów dotyczy), jak i przedmiotowy

⁸⁴³ H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna...*, s. 209.

⁸⁴⁴ Szerzej na ten temat zob. W. Piątek, *Naruszenie prawa procesowego jako podstawa skargi kasacyjnej do NSA*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 2, s. 26 i nast.; Z. Kmiecik, *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 1, s. 22 i nast.; T. Woś, *Czy dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne realizuje konstytucyjną zasadę prawa do sądu?* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, J. Filipek (red.), Bielsko Biała 2003, s. 770.

⁸⁴⁵ Por. G. Rząsa, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 8, s. 56.

⁸⁴⁶ B. Gruszczyński, *Skarga kasacyjna w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 1, s. 17 i nast.

⁸⁴⁷ Zob. wyroki NSA: z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie II GSK 2487/13, LEX nr 1450765, z dnia 8 stycznia 2014 r. w sprawie II GSK 2314/13, LEX nr 1457675, oraz z dnia 2 czerwca 2009 r. w sprawie I FSK 306/08, LEX nr 510714.

⁸⁴⁸ J.P. Tarno, *Odrzucenie skargi kasacyjnej*, „Przegląd Podatkowy” 2005, nr 6, s. 33.

(w odniesieniu do jakiego rozstrzygnięcia, w jakiej części oraz jakie elementy postępowania sądu I instancji) oddziaływania orzeczenia sądu kasacyjnego. Stąd też istotne znaczenie ma wskazanie zakres przedmiotowego środka zaskarżenia oraz podstaw kasacyjnych wskazanych w art. 174 p.p.s.a.⁸⁴⁹.

Błąd będący podstawą skargi kasacyjnej musi dotyczyć sfery prawnej orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Aby skarga kasacyjna stała się przedmiotem merytorycznego rozpatrzenia przez NSA, w jej treści musi zostać wskazany konkretny przepis prawa materialnego naruszonego przez sąd I instancji ze wskazaniem przez skarżącego, na czym polegała niewłaściwa wykładnia lub niewłaściwe zastosowanie tego przepisu, jaka wykładnia jest właściwa lub jaki przepis powinien mieć zastosowanie, czego dotyczyło naruszenie przepisów postępowania i jaki istotny wpływ na wynik sprawy mogło ono mieć⁸⁵⁰. W judykaturze wskazuje się, że do przepisów prawa materialnego specyficznych dla spraw związanych z dofinansowaniem projektów ze środków unijnych należą w szczególności dokumenty definiujące kryteria oceny tych projektów (tzw. przewodniki po kryteriach) oraz instrukcje wypełniania dokumentów aplikacyjnych, w tym wniosku o dofinansowanie⁸⁵¹. Pomimo tego, że dokumenty te *prima facie* odnoszą się do reguł procedowania zapewniających wykazanie spełnienia kryteriów oceny (np. wykazanie efektywności i zasadności wydatków w ramach procedury rozeznania rynku), ich bezpośredni związek z tymi kryteriami nakazuje traktować je jako przepisy prawa materialnego. Ze względu na rozwiązania przyjęte w ustawie wdrożeniowej dokumenty te nie ograniczają się wyłącznie do samego postępowania o przyznanie wsparcia ze środków UE, lecz regulują także treść praw i obowiązków podmiotów biorących udział w tym postępowaniu i jako takie należą do źródeł prawa materialnego⁸⁵². Należy przy tym mieć na względzie, że nie wszystkie przypadki naruszenia prawa materialnego stwierdzone w konkretnej sprawie będą skutkować uwzględnieniem skargi kasacyjnej. Pomimo że art. 174 pkt 1 p.p.s.a. nie zawiera przesłanki „istotności” tych naruszeń, to zgodnie z dyspozycją art. 184 p.p.s.a. NSA oddała skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu⁸⁵³.

⁸⁴⁹ Zob. J. Ostalowski, *Komentarz do art. 62 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 369.

⁸⁵⁰ H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna...*, s. 209-210. Zob. też uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, LEX nr 524941.

⁸⁵¹ Por. wyroki NSA: z dnia 8 października 2013 r. w sprawie II GSK 1784/13, LEX nr 1382220, z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie II GSK 647/14, LEX nr 1481824 oraz z dnia 27 listopada 2014 r. w sprawie II GSK 2574/14, LEX nr 1592080.

⁸⁵² Por. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 28.

⁸⁵³ Zob. J. Ostalowski, *Komentarz do art. 62 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 370. Por. wyrok NSA z dnia 3 lutego 2011 r. w sprawie II GSK 221/10, LEX nr 1071100.

W dalszej kolejności stwierdzić należy, że przepisami postępowania, których naruszenie może stanowić podstawę skargi kasacyjnej są przede wszystkim przepisy postępowania sądownoadministracyjnego określone w ustawie wdrożeniowej i p.p.s.a. W świetle art. 174 pkt 2 p.p.s.a. w ramach podstawy kasacyjnej można także wskazywać przepisy postępowania administracyjnego, których naruszenia przez właściwe instytucje odpowiedzialne za redystrybucję środków unijnych nie dostrzegł sąd I instancji⁸⁵⁴. Dla skutecznego podniesienia zarzutu powinno ono polegać na powiązaniu naruszenia precyzyjnie wskazanych przepisów postępowania administracyjnego (np. przepisów ustawy wdrożeniowej określających zasady przeprowadzania konkursów) z naruszeniem art. 61 ust. 8 pkt 1 ustawy wdrożeniowej przez sąd I instancji. Podkreślenia przy tym wymaga, że przepis art. 61 ust. 8 pkt 1 ustawy wdrożeniowej jako przepis blankietowy nie może być samoistną podstawą skargi kasacyjnej. Jego potencjalne naruszenie może wystąpić wyłącznie poprzez bezpośrednie powiązanie z konkretnymi przepisami prawa materialnego lub normami postępowania, które mogły być ewentualnie naruszone przez wskazane instytucje oraz sąd I instancji. Zatem skuteczne podniesienie zarzutu kasacji wymaga wskazania co najmniej potencjalnego wpływu naruszeń przepisów postępowania na wynik sprawy⁸⁵⁵.

3.4. Tryb i terminy postępowania kasacyjnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce

Art. 62 ust. 1 ustawy wdrożeniowej stanowi, że skargę kasacyjną, wraz z kompletną dokumentacją, należy wnieść bezpośrednio do NSA w terminie 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Nadto należy wskazać, że na mocy tego przepisu w pierwszej kolejności do sądowej kontroli postępowań w przedmiocie udzielania dofinansowania UE zastosowanie znajdują regulacje dotyczące skargi zawarte w art. 61 ust. 3, 4, 6 i 7 ustawy wdrożeniowej, które stosuje się odpowiednio do skargi kasacyjnej. Wynika z tego, że omawiany środek zaskarżenia podlega takim samym rygorom jak skarga wnoszona do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Przyjęte w powołanej ustawie rozwiązania w zakresie trybu i terminu wnoszenia skargi kasacyjnej stanowią zatem odejście od standardu określonego w art. 177 § 1 p.p.s.a., jakim pozostaje wniesienie tej skargi za

⁸⁵⁴ Zob. uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r. w sprawie I OPS 10/09, LEX nr 524941, oraz wyroki NSA: z dnia 17 lutego 2012 r. w sprawie I OSK 175/11, LEX nr 1136648, z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie II GSK 1030/11, LEX nr 1413632, oraz z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie II OSK 2886/12, LEX nr 1575608.

⁸⁵⁵ J. Ostalowski, *Komentarz do art. 62 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 370-371.

pośrednictwem sądu I instancji w terminie 30 dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. W rezultacie wprowadzenia mechanizmu bezpośredniego wnoszenia skargi kasacyjnej do sądu odwoławczego w ramach sądowego etapu procedury odwoławczej, NSA przejął część funkcji sądu I instancji, który w zwykłym trybie postępowania sądowniczo-administracyjnego bada dopuszczalność tego rodzaju środka zaskarżenia. W sytuacji, gdy nie spełnia ona warunków formalnych, nie może zostać dopuszczona do rozpoznania merytorycznego⁸⁵⁶.

Uwzględniając powyższe podkreślić należy, że warunkiem *sine qua non* skutecznego wniesienia skargi kasacyjnej jest doręczenie uprawnionym podmiotom odpisu orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych wraz z uzasadnieniem. W świetle art. 177 § 1 p.p.s.a. skarga kasacyjna może być wniesiona dopiero po doręczeniu stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem, co w przypadku uwzględnienia skargi następuje z urzędu, natomiast w sprawach, w których skargę oddalono, uzasadnienie wyroku sporządza się na wniosek strony zgłoszony w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu jego sentencji (art. 141 § 1 i 2 p.p.s.a.)⁸⁵⁷. *A contrario*, bez uprzedniego złożenia w trybie art. 141 § 2 p.p.s.a. wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku sądu I instancji, który nie podlega uzasadnieniu z urzędu, złożenie skargi kasacyjnej jest niedopuszczalne⁸⁵⁸. Aby 14-dniowy termin do wniesienia skargi kasacyjnej rozpoczął bieg, stosowne orzeczenie musi zostać doręczone każdej ze stron w sposób skuteczny, przy czym termin ten zaczyna biec dla każdej z nich oddzielnie⁸⁵⁹. Termin ten ma charakter procesowy i może podlegać przywróceniu zgodnie z art. 86 p.p.s.a.

Skarga kasacyjna wnoszona jest wraz z kompletną dokumentacją (art. 62 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 3 ustawy wdrożeniowej). Na kompletną dokumentację składają się dokumenty (w oryginale lub uwierzytelnionej kopii) enumeratywnie wymienione w art. 61 ust. 3 ustawy wdrożeniowej. Co przy tym istotne, skarżący nie jest zobligowany do załączenia do skargi kasacyjnej dokumentów, które zostały dołączone do skargi, z wyjątkiem dokumentów nowych lub powstałych po zakończeniu postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, mających związek z podstawami i zarzutami skargi kasacyjnej, złożonych przez wnioskodawcę wraz ze skargą lub na wezwanie sądu kasacyjnego⁸⁶⁰. Wniesienie skargi kasacyjnej bez

⁸⁵⁶ R. Talaga, *Skarga kasacyjna...*, s. 67-68.

⁸⁵⁷ Por. Ł. Wyszomirski, *Sądowa kontrola...*, s. 79. Zob. też M. Grochowski, *Uzasadnienie orzeczenia sądu drugiej instancji i jego deficyty (studium przypadku)*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 2, s. 72 i nast.

⁸⁵⁸ Zob. A. Kabat, *Komentarz do art. 141 [w:] Prawo o postępowaniu...*, pkt 4.

⁸⁵⁹ Zob. M. Kobak, *Prawomocność formalna orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 2, s. 30 i nast.

⁸⁶⁰ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 62 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt F.5.

któregokolwiek z wymaganych dokumentów stanowi podstawę do pozostawienia skargi bez rozpatrzenia. Jednocześnie art. 62 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 7 ustawy wdrożeniowej przewiduje możliwość uzupełnienia skargi w tym zakresie. W takim przypadku na sędzie spoczywa obowiązek wezwania skarżącego do uzupełnienia dokumentacji w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania. Analogiczna regulacja ma zastosowanie w odniesieniu do skargi kasacyjnej, która została wniesiona bez uiszczenia wpisu stałego. Wpis od skargi kasacyjnej wynosi połowę wpisu od skargi do sądu I instancji, czyli 100 zł⁸⁶¹. W tym miejscu należy zaznaczyć, że wezwanie skarżącego do uzupełnienia dokumentacji lub uiszczenia wpisu stałego wstrzymuje bieg terminu przeznaczony na rozpatrzenie skargi kasacyjnej przez NSA (art. 62 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 7 *in fine* ustawy wdrożeniowej).

Skarga kasacyjna stanowi silnie sformalizowany środek odwoławczy od orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego, przy sporządzeniu którego obowiązuje przymus adwokacko-radcowski (art. 175 p.p.s.a.)⁸⁶². Skarga kasacyjna powinna czynić zadość wymaganiom formalnym pisma w postępowaniu sądowym określonym w art. 46 p.p.s.a. oraz wymogom konstrukcyjnym określonym w art. 176 p.p.s.a. Niespełnienie wymogów formalnych może dotyczyć np. braku podpisu pod wniesioną skargą kasacyjną, niezłożenia dokumentu potwierdzającego umocowanie do wniesienia skargi kasacyjnej, niezłożenia wymaganego pełnomocnictwa czy też niezłożenia pisma procesowego wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do jej wniesienia⁸⁶³. Z kolei wymogi konstrukcyjne skargi kasacyjnej obejmują: oznaczenie zaskarżonego orzeczenia, wskazanie, czy jest ono zaskarżone w całości lub części, przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, wnioski o uchylenie lub zmianę orzeczenia oraz oznaczenie zakresu żądanego uchylenia lub zmiany (art. 176 § 1 p.p.s.a.). Braki w zakresie elementów konstrukcyjnych skargi kasacyjnej mogą być uzupełnione wyłącznie w terminie przewidzianym do jej wniesienia. Niespełnienie przez skargę kasacyjną wymogów formalnych przewidzianych dla pism procesowych lub wymogów konstrukcyjnych skutkuje jej odrzuceniem⁸⁶⁴. Jak już to wcześniej zasygnalizowano, konsekwencją szczególnego charakteru trybu wnoszenia skargi kasacyjnej do NSA w ramach sądowego etapu procedury odwoławczej jest brak kompetencji sądu I instancji do kontroli terminowości, wymogów formalnych oraz dopuszczalności tej skargi. Pomimo tego, że art. 178 p.p.s.a. nie

⁸⁶¹ Zob. § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz.U. Nr 221, poz. 2193, ze zm.).

⁸⁶² Zob. A. Sikorski, *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 2, s. 56 i nast.

⁸⁶³ R. Talaga, *Skarga kasacyjna...*, s. 70-71.

⁸⁶⁴ Zob. J.P. Tarno, *Odrzucenie skargi...*, s. 35. Por. uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r. w sprawie I OPS 10/09, LEX nr 524941.

został formalnie wyłączony na mocy art. 64 ustawy wdrożeniowej, kontroli we wskazanym powyżej zakresie dokonuje wyłącznie sąd odwoławczy⁸⁶⁵. Należy przy tym mieć na względzie, że w przypadku, gdy skarga została odrzucona lub zaistniały podstawy do umorzenia postępowania przed sądem I instancji, NSA uchyla orzeczenie wydane w sprawie oraz odrzuca skargę albo umarza postępowanie⁸⁶⁶.

Analogicznie jak w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, rozpatrzenie skargi kasacyjnej powinno nastąpić w terminie 30 dni od daty jej wniesienia (art. 62 ust. 2 ustawy wdrożeniowej). Wskazany termin ma jednakże charakter instrukcyjny, co oznacza, że jego niedochowanie nie ma wpływu na sytuację procesową oraz prawidłowość wydanego przez NSA orzeczenia⁸⁶⁷. Oprócz funkcji dyscyplinujących ma on na celu zapewnienie sprawności postępowania sądowego bez uszczerbku dla procesu wdrażania założeń danego programu operacyjnego. Zakreślony przez ustawodawcę termin rozpatrzenia skargi kasacyjnej odnosi się do wszystkich rodzajów zakończenia postępowania przez NSA, choć w założeniu ma on spowodować jak najszybsze wyznaczenie rozprawy i wydanie rozstrzygnięcia merytorycznego, a tym samym zapewnienie stabilizacji stanu prawnego w konkretnym postępowaniu konkursowym⁸⁶⁸.

3.5. Skutki prawne złożenia i rozpatrzenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego

NSA może dokonać merytorycznego rozpoznania zarzutów podniesionych przez skarżącego kasacyjnie w sytuacji, gdy skarga kasacyjna spełnia warunki formalne określone właściwymi przepisami prawa. Podkreślenia przy tym wymaga, że cechą charakterystyczną postępowania prowadzonego przed sądem odwoławczym w przedmiocie udzielania dofinansowania UE jest okoliczność, że – co do zasady – nie znajdują odpowiedniego zastosowania regulacje zawarte w ustawie wdrożeniowej dotyczące katalogu środków orzeczniczych stosowanych przez wojewódzki sąd administracyjny ze względu na brak stosownego odesłania wewnętrznego. Ze względu na powyższe NSA orzeka co prawda na podstawie ustawy wdrożeniowej, lecz stosuje katalog rozstrzygnięć określony przepisami p.p.s.a.⁸⁶⁹.

⁸⁶⁵ Por. postanowienie NSA z dnia 1 lutego 2011 r. w sprawie II GSK 57/11, LEX 742917.

⁸⁶⁶ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 62 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt I.3.

⁸⁶⁷ J. Ostalowski, *Komentarz do art. 62 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 375. Por. M. Szubiakowski, *Postępowanie w sprawie rozdziału środków...*, s. 36-37.

⁸⁶⁸ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 62 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt J.1-2.

⁸⁶⁹ R. Talaga, *Skarga kasacyjna...*, s. 72.

Uwzględnienie skargi kasacyjnej przez sąd odwoławczy następuje wówczas, gdy znajduje ona usprawiedliwione podstawy. Zatem w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej NSA uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi I instancji, który wydał orzeczenie, a gdyby sąd ten nie mógł rozpoznać jej w innym składzie – innemu sądowi (art. 185 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej)⁸⁷⁰. Pomimo związania zakresem zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej, sąd odwoławczy z urzędu bada także ważność całego postępowania w sprawie dofinansowania projektu ze środków UE prowadzonego przed sądem I instancji (art. 183 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej)⁸⁷¹. Jeżeli w toku postępowania wywołanego wniesieniem skargi kasacyjnej NSA ustali na podstawie akt sprawy wojewódzkiego sądu administracyjnego, że postępowanie prowadzone przed sądem I instancji jest nieważne, uchyla zaskarżone orzeczenie objęte skargą kasacyjną także w części niezaskarżonej, zgodnie z art. 186 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej⁸⁷².

Jak wynika z powyższego, orzeczenia NSA uwzględniające skargę mają co do zasady charakter kasacyjny. Reformatorycznie sąd odwoławczy może orzec jedynie wyjątkowo, tzn. w przypadku gdy w sprawie nie ma naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na jej wynik, a zachodzi jedynie naruszenie prawa materialnego⁸⁷³. W takiej sytuacji, w myśl art. 188 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej, sąd odwoławczy może uchylić zaskarżone orzeczenie sądu I instancji i na podstawie stanu faktycznego przyjętego w tym orzeczeniu rozpoznać merytorycznie skargę wniesioną do wojewódzkiego sądu administracyjnego. NSA jest uprawniony do skorzystania z tej możliwości wyłącznie gdy uzna, że istota sprawy została dostatecznie wyjaśniona. W praktyce wskazana przesłanka zachodzi gdy w sprawie mamy do czynienia wyłącznie ze sporem odnoszącym się do interpretacji prawa materialnego dokonanej przez sąd I instancji. Sąd odwoławczy – na zasadzie wyjątku – wykonuje wówczas uprawnienia sądu I instancji, co oznacza, że w tym zakresie odpowiednie zastosowanie przed NSA znajduje przepis art. 61 ust. 8 ustawy wdrożeniowej określający katalog rozstrzygnięć przewidzianych dla sądu I instancji w sprawach o dofinansowanie projektu⁸⁷⁴. W. Piątek zwraca uwagę, że „orzeczenie reformatoryczne kończy

⁸⁷⁰ Por. M. Kojło, W. Stachurski, *op. cit.*, s. 144-145.

⁸⁷¹ R. Talaga, *Skarga kasacyjna...*, s. 73.

⁸⁷² Zob. J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 62 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt L.1.

⁸⁷³ Por. M. Kojło, W. Stachurski, *op. cit.*, s. 145.

⁸⁷⁴ R. Talaga, *Skarga kasacyjna...*, s. 73.

w danej sprawie postępowanie sądownoadministracyjne i uzyskuje cechę prawomocności z momentem jego ogłoszenia albo podpisania sentencji na posiedzeniu niejawnym⁸⁷⁵.

W szczególnych przypadkach konsekwencją wniesienia skargi kasacyjnej może również być uchylenie przez NSA zaskarżonego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz odrzucenie skargi wniesionej do sądu I instancji, jeżeli podlegała ona odrzuceniu już na wcześniejszym etapie postępowania. Nadto sąd odwoławczy na skutek wniesienia skargi kasacyjnej może także uchylić zaskarżone orzeczenie oraz umorzyć postępowanie w sprawie, jeśli powinno ono zostać umorzone przez sąd I instancji (art. 189 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej). Po wniesieniu skargi kasacyjnej wraz z kompletną dokumentacją w sprawie i zapoznaniu się z aktami postępowania prowadzonego przed wojewódzkim sądem administracyjnym NSA może również uznać, że skarga wniesiona do sądu I instancji powinna być zostać pozostawiona bez rozpatrzenia przez ten sąd. Wówczas z odpowiednim zastosowaniem przepisów dotyczących skargi w odniesieniu do skargi kasacyjnej w ramach sądowego etapu procedury odwoławczej uzasadnione jest uchylenie zaskarżonego orzeczenia sądu I instancji oraz pozostawienie bez rozpatrzenia skargi – jak to pierwotnie powinien był orzec wojewódzki sąd administracyjny (art. 189 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej w związku z art. 61 ust. 6 i 7 ustawy wdrożeniowej)⁸⁷⁶. Trzeba mieć przy tym na uwadze, że do postępowania przed NSA znajduje zastosowanie art. 66 ust. 2 pkt 2 ustawy wdrożeniowej, stanowiący że w przypadku gdy na jakimkolwiek etapie postępowania w zakresie procedury odwoławczej zostanie wyczerpana kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w ramach działania, a w przypadku gdy w działaniu występują poddziałania - w ramach poddziałania, sąd, uwzględniając skargę, stwierdza tylko, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, i nie przekazuje sprawy do ponownego rozpatrzenia⁸⁷⁷.

W myśl art. 184 p.p.s.a. NSA oddala skargę kasacyjną w razie jej nieuwzględnienia, tzn. jeśli nie ma usprawiedliwionych podstaw lub jeśli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu. Jak stąd wynika, taka sytuacja może wystąpić w przypadku, gdy skarga kasacyjna okazała się nieuzasadniona ze względu na brak uzasadnionych podstaw, bądź gdy zarzuty kasacyjne trafnie wskazują na pewne mankamenty zaskarżonego orzeczenia sądu I instancji, lecz sąd odwoławczy stwierdza, że zostało ono wydane w granicach prawa pomimo błędnego uzasadnienia wojewódzkiego sądu administracyjnego⁸⁷⁸. Oddalenie skargi

⁸⁷⁵ Zob. W. Piątek, *Wyrok reformatoryjny Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 2, s. 9 i nast.

⁸⁷⁶ R. Talaga, *Skarga kasacyjna...*, s. 73.

⁸⁷⁷ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 62 [w:] Zasady realizacji programów...*, pkt L.3.

⁸⁷⁸ R. Talaga, *Skarga kasacyjna...*, s. 73.

kasacyjnej powoduje uprawomocnienie się orzeczenia sądu I instancji. Oznacza to, że orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy władzy publicznej, a w przypadkach przewidzianych w ustawie – także inne osoby (art. 170 p.p.s.a.)⁸⁷⁹.

4. Skarga konstytucyjna do Trybunału Konstytucyjnego jako subsydiarny środek kontroli procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce

4.1. Pojęcie i podstawy prawne skargi konstytucyjnej

Skarga konstytucyjna jest środkiem prawnym o charakterze subsydiarnym, przysługującym osobie fizycznej bądź prawnej do uruchomienia postępowania przed sądem konstytucyjnym w celu ochrony praw i wolności konstytucyjnych naruszonych przez akty stanowienia lub stosowania prawa organów władzy publicznej albo na skutek bezczynności tych organów⁸⁸⁰. Instytucja ta znalazła swoje uregulowanie w Konstytucji RP oraz w ustawie o TK. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji RP każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo – na zasadach określonych w przepisach rangi ustawowej – wnieść skargę do TK w sprawie zgodności z Konstytucją RP ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie orzekł o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji RP. Wynika stąd, że w polskim systemie prawnym obowiązuje tzw. wąski model skargi konstytucyjnej dopuszczający możliwość wniesienia do TK skargi konstytucyjnej skierowanej wyłącznie przeciwko aktowi normatywnemu stanowiącemu podstawę rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach lub wolnościach, na mocy którego zostało wydane ostateczne orzeczenie sądowe albo decyzja administracyjna⁸⁸¹. Wnioskując zatem *a contrario*, skarga ta nie może być skierowana przeciwko rozstrzygnięciu sądowemu bądź administracyjnemu, gdyż TK nie bada poprawności stosowania przez organy władzy publicznej kwestionowanych

⁸⁷⁹ P. Krzykowski, *Podział środków unijnych...*, s. 252.

⁸⁸⁰ D. Lis-Staranowicz, *op. cit.*, s. 248. Por. B. Banaszak, *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie ochrony praw podstawowych* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, L. Wiśniewski (red.), Warszawa 1997, s. 174.

⁸⁸¹ W doktrynie wyróżnia się także tzw. szeroki model skargi konstytucyjnej obejmujący „zarówno skargi na akty stosowania prawa (orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne), jak i akty normatywne (np. przepisy ustaw stanowiące podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia sądu”. Zob. A. Kustra, *Model skargi konstytucyjnej jako czynnik kształtujący orzecznictwo sądów konstytucyjnych w sprawach związanych z członkostwem państwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 3, s. 37.

przepisów w indywidualnych sprawach⁸⁸². Ponadto, ze względu na użycie przez ustawodawcę w treści przepisu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP pojęcia „każdy”, skargę konstytucyjną cechuje powszechna dostępność, uwarunkowana jednakże interesem prawnym skarżącego⁸⁸³.

Istotą skargi konstytucyjnej – jak trafnie zwraca uwagę P. Ochmann – jest zainicjowanie procedury sądowej ukierunkowanej na ochronę gwarantowanych przez normy konstytucyjne praw i wolności, skutkiem czego sankcją prawną zyskuje konstytucyjna zasada związania organów państwa postanowieniami Konstytucji RP⁸⁸⁴. Ustawa zasadnicza w treści art. 79 ust. 1 nie wskazuje *expressis verbis* które konkretne prawa i wolności są chronione przez omawianą skargę. Można zatem stwierdzić, że w drodze skargi konstytucyjnej chronione są prawa i wolności ujęte w Konstytucji RP niezależnie od ich umiejscowienia w tym akcie prawnym⁸⁸⁵. Nie ulega przy tym wątpliwości, że wolności lub prawa konstytucyjne muszą mieć charakter podmiotowy, co oznacza, że winny one precyzyjnie określać zarówno adresata, jak i jego sytuację prawną powiązaną z możliwością wyboru stosownego zachowania⁸⁸⁶. Do tej kategorii praw i wolności należy w szczególności zaliczyć prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji RP. Stanowi ono konstytucyjne prawo podmiotowe na które – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK⁸⁸⁷ oraz poglądami doktryny⁸⁸⁸ – składają się cztery elementy: prawo dostępu do sądu, prawo do właściwie ukształtowanej procedury sądowej, prawo do uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy oraz prawo do odpowiednio ukształtowanego ustroju organów państwowych. Dodatkowym elementem prawa do sądu rozpoznany w orzecznictwie TK⁸⁸⁹ jest prawo do uzyskania skutecznej egzekucji wyroku

⁸⁸² L. Bagińska, *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2010, s. 4.

⁸⁸³ Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 34.

⁸⁸⁴ P. Ochmann, *Skarga konstytucyjna jako instrument ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 3, s. 22. Zob. też J. Trzeciński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej* [w:] *Skarga konstytucyjna*, J. Trzeciński (red.), Warszawa 2000, s. 53.

⁸⁸⁵ W uzasadnieniu wyroku z dnia 26 maja 2009 r., sygn. akt SK 32/07, Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 714, TK wskazał, że „katalog konstytucyjnych wolności i praw wymienionych w rozdziale II Konstytucji jest obszerny i zasadniczo wyczerpuje pojęcie »konstytucyjnych wolności lub praw«, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Nie oznacza to jednak automatycznego zakazu oparcia skargi konstytucyjnej na zarzucie naruszenia innych przepisów Konstytucji. Możliwość taka zależy przede wszystkim od tego, czy na podstawie tych przepisów da się zrekonstruować konstytucyjnie chronione wolności bądź prawa podmiotowe”. Zob. też wyrok TK z dnia 8 czerwca 1999 r., sygn. akt SK 12/98 (Dz.U. z 1999 r. Nr 52, poz. 546).

⁸⁸⁶ Zob. postanowienie TK z dnia 12 grudnia 2000 r., sygn. akt Ts 105/00, LEX nr 52861.

⁸⁸⁷ Zob. wyroki TK: z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99 (Dz.U. z 2000 r. Nr 39, poz. 462), z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02 (Dz.U. z 2003 r. Nr 41, poz. 360), z dnia 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04 (Dz.U. z 2005 r. Nr 48, poz. 461), oraz z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06 (Dz.U. z 2007 r. Nr 204, poz. 1482).

⁸⁸⁸ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 89; M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1998, s. 82; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), LEX 2016, pkt 7.

⁸⁸⁹ Zob. wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, Dz.U. z 2003 r. Nr 41, poz. 361.

wydanego przez sąd⁸⁹⁰. Prawo do sądu materializuje się w sytuacji, gdy wykonywanie pozostałych praw lub korzystanie z zagwarantowanych wolności stało się całkowicie lub częściowo niemożliwe⁸⁹¹. Dlatego też prawo to jest pojmowane jako podstawowy środek ochrony wszystkich (nie tylko o randze konstytucyjnej) praw i wolności⁸⁹². Uwzględniając powyższe podkreślić należy, że z zasady demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP, wynika prawo do sądu zarówno dla jednostek, jak i innych podmiotów występujących w obrocie prawnym⁸⁹³. W związku z tym, po uprzednim wyczerpaniu etapu przedsądowego oraz sądowego procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności, wnoszącym skargę konstytucyjną może być także wnioskodawca, którego projekt został negatywnie oceniony przez właściwą instytucję i w rezultacie nie uzyskał on dofinansowania ze środków unijnych.

W postanowieniu z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt Ts 61/99, TK wyraził pogląd, że „instytucja skargi konstytucyjnej, w kształcie nadanym jej przez polskiego ustrojodawcę, umiejscowiona jest na styku dwóch, ściśle ze sobą powiązanych, płaszczyzn. Jednej, związanej z ochroną interesu ogólnego, polegającej na eliminowaniu z obrotu prawnego niekonstytucyjnych aktów normatywnych i drugiej, dotyczącej ochrony indywidualnych praw podmiotowych skarżącego, naruszonych rozstrzygnięciami wydanymi na podstawie takich przepisów”⁸⁹⁴. Oznacza to, że skarga konstytucyjna w polskim porządku prawnym spełnienia zasadniczo dwie funkcje: ochronną (gwarancyjną) oraz eliminacyjną. Pierwsza z wymienionych funkcji przejawia się w tym, że skarga stanowi środek ochrony praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji RP. Prawa i wolności określone w ustawie zasadniczej pełnią rolę wzorca konstytucyjnego pojmowanego jako kryterium ochrony przy rozpoznawaniu skargi konstytucyjnej przez TK. Z kolei funkcja eliminacyjna skargi konstytucyjnej polega na tym, że omawiany środek prawny służy wyrugowaniu z krajowego porządku prawnego przepisów sprzecznych z Konstytucją RP. Innymi słowy skarga konstytucyjna jest środkiem prawnym inicjującym postępowanie przed TK zmierzające do usunięcia z obowiązującego porządku prawnego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego uznanego przez ten organ sądowy za niekonstytucyjny. Tym samym skarga

⁸⁹⁰ M. Florczak-Wątor, *Prawo do sądu jako prawo jednostki i jako gwarancja horyzontalnego działania praw i wolności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3, s. 54.

⁸⁹¹ Zob. P. Kuczma, *Rola sądów w procesie ochrony wolności i praw jednostki* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2014, s. 793.

⁸⁹² Por. E. Tkaczyk, *Konstytucyjne prawo do sądu jako jedna z najważniejszych gwarancji praw człowieka w państwie demokratycznym. Aspekt teoretyczny*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2017, nr 20, s. 39-40.

⁸⁹³ D. Lis-Staranowicz, *op. cit.*, s. 241.

⁸⁹⁴ LEX nr 39288.

konstytucyjna umożliwia TK kontrolę zgodności z Konstytucją RP prawa stosowanego przez organ władzy publicznej⁸⁹⁵.

Jak wcześniej wspomniano, skarga konstytucyjna ma charakter subsydiarny względem innych środków ochrony wolności i praw człowieka i obywatela⁸⁹⁶, co oznacza, że może ona być wniesiona do TK dopiero w sytuacji, gdy skarżący nie dysponuje już żadną proceduralną możliwością dalszego postępowania przed organem administracji publicznej lub sądem w swojej sprawie⁸⁹⁷. Podkreślenia przy tym wymaga, że skarga konstytucyjna jest dopuszczalna po bezskutecznym wyczerpaniu przez skarżącego dostępnych środków prawnych. Przysługuje ona wyłącznie wtedy, gdy w indywidualnej sprawie skarżącego zostało wydane – z zastosowaniem zaskarżonego przepisu – ostateczne rozstrzygnięcie organu administracji publicznej lub orzeczenie sądu, a skarżący nie dysponuje już żadną proceduralną możliwością uruchomienia dalszego postępowania⁸⁹⁸. L. Jamróz podkreśla, że „skarga konstytucyjna jako nadzwyczajny środek prawny jest dopuszczalna jedynie wtedy, gdy zarzucane naruszenie praw podstawowych nie może być w inny sposób usunięte. Takie rozumienie uzasadnione jest zwłaszcza względami pewności prawa, gdyż kwestionowanie formalnie prawomocnych i niezaskarżalnych orzeczeń może występować tylko wyjątkowo”⁸⁹⁹. Skarga konstytucyjna nie stanowi więc kolejnego środka odwoławczego uruchamiającego następną instancję sądową gdyż nie skutkuje automatycznym wzruszeniem ostatecznego orzeczenia sądowego lub rozstrzygnięcia administracyjnego wydanego na podstawie niekonstytucyjnego przepisu prawnego. Dopiero wyrok TK stwierdzający niekonstytucyjność przepisu, na podstawie którego zostało wydane ostateczne orzeczenie sądowe lub inne rozstrzygnięcie w sprawie, stanowi podstawę do uchylecia tego orzeczenia lub rozstrzygnięcia. Wynika stąd, że skarżący, który wygra sprawę przed TK, w celu ochrony konstytucyjnych praw lub wolności musi wszcząć kolejne postępowanie sądowe lub administracyjne. Zatem przyznana ochrona jest realizowana dwuetapowo. Orzeczenie TK o niezgodności z Konstytucją RP aktu prawnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe lub rozstrzygnięcie administracyjne, stanowi wyłącznie podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach określonych w przepisach

⁸⁹⁵ L. Bagińska, *op. cit.*, s. 5.

⁸⁹⁶ Zob. postanowienie TK z dnia 27 maja 2009 r., sygn. akt SK 22/09, LEX nr 511957.

⁸⁹⁷ Zob. B. Wierzbowski, *Skarga konstytucyjna – orzecznictwo i problemy*, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 4, s. 19-20.

⁸⁹⁸ S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty de lege ferenda* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2014, s. 842.

⁸⁹⁹ L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 83. Zob. też Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 276.

właściwych dla danego postępowania. Należy przy tym mieć na względzie, że możliwość wznowienia postępowania dotyczy również wszystkich innych podmiotów, wobec których zastosowano zaskarżony przepis uznany przez TK za niezgodny z Konstytucją RP⁹⁰⁰. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony interesów wnioskodawców, których projekty nie uzyskały wsparcia ze środków pochodzących z budżetu UE.

4.2. Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej

Konstrukcja skargi konstytucyjnej przyjęta w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP niezwykle szeroko zakreśla zakres podmiotowy tego środka prawnego. W myśl powołanego przepisu prawo do wniesienia tej skargi przysługuje każdemu, czyje konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone. Niemniej jednak należy zauważyć, że z dotychczasowego orzecznictwa TK wyraźnie wynika, że prawo do skargi przysługuje wyłącznie podmiotom konstytucyjnych praw i wolności, z którymi przepisy prawa łączą określone uprawnienia, kompetencje lub obowiązki⁹⁰¹. Oznacza to, że na skarżącym spoczywa ciężar wykazania spełnienia przesłanki bycia podmiotem danej wolności lub prawa, których źródłem jest przepis ustawy zasadniczej⁹⁰². Ergo, zakres podmiotowy konstytucyjnych praw i wolności determinuje zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej⁹⁰³. Nie ulega zatem wątpliwości, że legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej mają przede wszystkim osoby fizyczne – zarówno posiadające obywatelstwo polskie, jak i cudzoziemcy oraz bezpaństwowcy (z wyłączeniem sytuacji określonej w przepisie art. 79 ust. 2 Konstytucji RP, tj. dotyczącej cudzoziemców ubiegających się o azyl lub o uzyskanie statusu uchodźcy)⁹⁰⁴.

Prócz osób fizycznych do wystąpienia ze skargą konstytucyjną zasadniczo są uprawnione także osoby prawne⁹⁰⁵ oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (tzw. ułomne osoby prawne)⁹⁰⁶. Do kręgu tych podmiotów można zatem zaliczyć np. organizacje pozarządowe, spółdzielnie, związki

⁹⁰⁰ L. Bagińska, *op. cit.*, s. 6.

⁹⁰¹ Zob. np. wyroki TK: z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01 (Dz.U. z 2001 r. Nr 57, poz. 601), z dnia 25 lutego 2003 r., sygn. akt SK 9/02 (Dz.U. z 2003 r. Nr 41, poz. 362), z dnia 6 października 2004 r., sygn. akt SK 23/02 (Dz.U. z 2004 r. Nr 226, poz. 2296) oraz postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, LEX nr 49546.

⁹⁰² S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi...*, s. 829.

⁹⁰³ P. Ochmann, *op. cit.*, s. 23.

⁹⁰⁴ M. Haczowska, *Komentarz do art. 79 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, idem (red.)*, LEX 2014, pkt 2.

⁹⁰⁵ Zob. wyrok TK z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01 (Dz.U. z 2001 r. Nr 57, poz. 601).

⁹⁰⁶ Zob. postanowienie TK z 6 kwietnia 2005 r., sygn. akt Ts 9/2005, LEX nr 398907.

zawodowe, partie polityczne, spółki prawa handlowego i prawa cywilnego⁹⁰⁷. Należy wskazać, że w uzasadnieniu prawnym postanowienia z dnia 6 kwietnia 1998 r., sygn. akt Ts 9/98⁹⁰⁸, TK stwierdził, że „określenie »każdy« w kontekście art. 79 ust. 1 konstytucji powinno być rozumiane szeroko, w zakresie tego pojęcia mieszczą się także osoby prawne. Pojęcie »każdy« występuje w konstytucji, przy skardze konstytucyjnej i przy prawie do sądu, a więc przy najważniejszych środkach ochrony praw i wolności, i stąd należy dojść do wniosku, że ustrojodawca temu pojęciu nadał tę samą treść w obu wypadkach. Podkreślić jednak należy, że skarga konstytucyjna przysługuje osobom prawnym o tyle, o ile mogą być one podmiotem prawa podstawowego określonego w konstytucji”. Nadto w postanowieniu z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt Ts 35/04⁹⁰⁹, TK zauważył, że „osobowość prawna ma na płaszczyźnie konstytucyjnej wtórne znaczenie, w tym sensie, że nie ona decyduje bezpośrednio o zakresie podmiotowym poszczególnych wolności i praw. Co więcej brak osobowości prawnej nie jest też przeszkodą do bycia podmiotem konstytucyjnych praw. Takim podmiotem nie mającym osobowości prawnej jest np. stowarzyszenie zwykłe”. Dla jasności wyводу należy dodać, że w sytuacji gdy TK stwierdzi, iż z natury określonego prawa lub wolności wynika, że ich dysponentami mogą być jedynie osoby fizyczne, odmówi on nadania dalszego biegu skardze wniesionej przez inny podmiot⁹¹⁰. *Conditio sine qua non* skutecznego wniesienia omawianego środka prawnego stanowi fakt bycia podmiotem określonej wolności lub prawa konstytucyjnego, które mogą przysługiwać podmiotom zbiorowym⁹¹¹.

Instytucja skargi konstytucyjnej jest oparta na zasadzie bezpośredniości naruszenia. W efekcie – jak już zasygnalizowano – zainicjować postępowanie przed TK za jej pomocą mogą wyłącznie podmioty, których konstytucyjne prawo lub wolność zostały naruszone⁹¹². Kwestia ich przysługiwania konkretnym podmiotom zbiorowym wnoszącym skargę konstytucyjną jest każdorazowo ustalana przez TK. Wątpliwości w orzecznictwie tego organu sądowego budzi jednakże możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej przez podmioty prawa publicznego. W orzecznictwie TK początkowo dominowało stanowisko opowiadające się za wyłączeniem zdolności skargowej organów władzy publicznej, w tym organów jednostek

⁹⁰⁷ Por. J. Trzeciński, M. Wiącek, *Komentarz do art. 79 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), LEX 2016, pkt 5.

⁹⁰⁸ LEX nr 38356.

⁹⁰⁹ LEX nr 146840.

⁹¹⁰ D. Knaga, *Podmioty uprawnione do wniesienia skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 11, s. 124.

⁹¹¹ W dotychczasowej praktyce orzeczniczej TK do tego katalogu zaliczył w szczególności: prawo do sądu, prawo do wynagrodzenia szkody, prawo własności, wolność działalności gospodarczej, prawo do występowania z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich. Zob. np. wyroki TK: z dnia 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00 (Dz.U. z 2000 r. Nr 92, poz. 1024), z dnia 8 czerwca 1999 r., sygn. akt SK 12/98 (Dz.U. z 1999 r. Nr 52, poz. 546) oraz postanowienie TK z dnia 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99, LEX nr 39999.

⁹¹² P. Ochmann, *op. cit.*, s. 23.

samorządu terytorialnego⁹¹³, oraz niektórych podmiotów gospodarczych działających w ramach sektora publicznego, zwłaszcza państwowych osób prawnych oraz spółek z udziałem Skarbu Państwa, jeśli prowadząc działalność w sferze *imperium* realizują władztwo państwowe bądź wykonują zadania zlecone z zakresu administracji publicznej⁹¹⁴. Do zmiany linii orzeczniczej w tym zakresie doszło za sprawą postanowienia TK z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt Ts 13/12⁹¹⁵, wydanego w pełnym składzie, na mocy którego Trybunał przekazał do merytorycznego rozpoznania skargę konstytucyjną spółki prawa handlowego, w której całość udziałów należała do jednostek samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstwa państwowego. W treści tego postanowienia TK skonstatował, że „art. 79 ust. 1 Konstytucji nie daje podstaw do apriorycznego wyłączenia legitymacji skargowej; w świetle tego przepisu punkt ciężkości oceny powinien być przesunięty z badania cech podmiotu skarżącego na badanie, czy przysługują mu konstytucyjne wolności lub prawa”. Kluczowe znaczenie ma bowiem to, czy w konkretnej sprawie skarżący podmiot działał, korzystając z atrybutów władzy państwowej, czy też realizował przyznane mu prawa lub wolności rangi konstytucyjnej, znajdując się w analogicznej sytuacji jak osoby fizyczne i inne osoby prawne. W tym drugim przypadku nie ma podstaw prawnych do ograniczania podmiotom prawa publicznego możliwości skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej⁹¹⁶.

Jak wynika z powyższych rozważań, do zbioru desygnatów pojęcia „każdy” określonego w przepisie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP zasadniczo należą również wnioskodawcy, których projekty nie uzyskały wsparcia ze środków pochodzących z budżetu UE. Zarówno krajowe jak i regionalne programy operacyjne przewidują szeroki katalog podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dofinansowanie swoich projektów ze źródeł unijnych. W szczególności wskazać w tym zakresie należy mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa, jednostki samorządu terytorialnego, organy administracji publicznej, służby publiczne inne niż administracja, instytucje ochrony zdrowia, instytucje kultury, nauki i edukacji, organizacje społeczne i związki wyznaniowe. Grupy podmiotów, które mogą występować o dofinansowanie z danego

⁹¹³ Por. J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 333 i nast.

⁹¹⁴ Zob. D. Knaga, *op. cit.*, s. 125. Zob. też postanowienia TK: z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt Ts 35/04, LEX nr 146840, z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 70/05, LEX nr 272793, z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 21/07, LEX nr 824264, z dnia 15 września 2011 r., sygn. akt Ts 256/09, LEX nr 1124426. Stanowisko TK w tym zakresie nie zawsze było konsekwentne. Jako przykład można wskazać dopuszczenie do rozpoznania skargi konstytucyjnej samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 7/03, Dz.U. z 2005 r. Nr 68, poz. 610), spółki akcyjnej z udziałem Skarbu Państwa (postanowienia TK: z dnia 8 listopada 2005 r., sygn. akt Ts 203/04, LEX nr 182596, oraz z dnia 8 listopada 2005 r., sygn. akt Ts 204/04, LEX nr 182602) oraz Agencji Nieruchomości Rolnych (wyrok TK z dnia 21 marca 2005 r., sygn. akt SK 24/04, Dz.U. z 2005 r. Nr 57, poz. 501).

⁹¹⁵ LEX nr 1681554.

⁹¹⁶ Zob. J. Trzeciński, M. Wiącek, *op. cit.*, pkt 6.

programu operacyjnego, są ściśle skorelowane z dziedzinami oraz rodzajami przedsięwzięć wspieranych w ramach tego programu. W związku z tym, z uwagi na kształt procedury odwoławczej w ramach systemu realizacji polityki spójności UE w Polsce, skarga konstytucyjna może stanowić instrument ochrony podstawowych praw (w tym prawa do sądu) potencjalnych beneficjentów unijnego wsparcia, których projekty zostały negatywnie ocenione przez właściwe instytucje.

4.3. Zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej

Przedmiot kontroli w ramach skargi konstytucyjnej może stanowić wyłącznie ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego (art. 79 ust. 1 Konstytucji RP). Powyższe uregulowanie w jednoznaczny sposób wskazuje, że ocenie przez TK pod względem zgodności z ustawą zasadniczą podlega nie treść aktu stosowania prawa (w postaci orzeczeń lub decyzji), lecz akt stanowienia prawa, będący podstawą ich wydania⁹¹⁷. Innymi słowy, kontroli poddawany jest akt normatywny, na mocy którego zostało wydane rozstrzygnięcie, a nie samo rozstrzygnięcie, ponieważ skarga przysługuje przeciwko regulacji prawnej⁹¹⁸. W tym kontekście J. Trzciniński i M. Wiącek wskazują, że „przedmiotem skargi może być ustawa i inny akt normatywny, przez który należałoby rozumieć każdy akt ustanawiający normy prawne (tj. normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym)”⁹¹⁹. Teza ta znajduje także poparcie w orzecznictwie TK, który w wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09⁹²⁰, uznał, że „podstawową funkcją skargi konstytucyjnej, jest ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostek. Nieusprawiedliwiona więc byłaby taka interpretacja art. 188 Konstytucji, która zawężyłaby przedmiot kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej. Nie służyłaby ona bowiem efektywnej ochronie praw i wolności jednostki. Natomiast stanowisko, zgodnie z którym przedmiotem kontroli Trybunału może być każdy akt normatywny, który był podstawą orzeczenia przez sąd lub organ administracji o czyichś prawach lub wolnościach, znajduje silne uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych”. Zatem podstawa rozstrzygnięcia obejmuje całokształt przepisów prawa stosowanych przez dany organ władzy publicznej celem wydania aktu stosowania prawa. Na tak rozumianą podstawę składają się oprócz przepisów prawa materialnego także regulacje dotyczące procedury oraz przepisy

⁹¹⁷ M. Haczkowska, *op. cit.*, pkt 5.

⁹¹⁸ Zob. P. Ochmann, *op. cit.*, s. 27; B. Stępień-Załucka, *Skarga konstytucyjna [w:] System ochrony praw człowieka w RP*, H. Zięba-Załucka (red.), Rzeszów 2015, s. 97.

⁹¹⁹ J. Trzciniński, M. Wiącek, *op. cit.*, pkt 11.

⁹²⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 254, poz. 1530.

ustrojowe tworzące ten organ władzy publicznej i wyposażające go w odpowiednie kompetencje, w ramach których wydane zostaje ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące skarżącego⁹²¹. Ze względu na powyższe należy przyjąć, że przedmiotem kontroli w ramach skargi konstytucyjnej może być – oprócz przepisu rangi ustawowej – każdy przepis prawa, będący w istocie źródłem normy generalnej i abstrakcyjnej, niezależnie od podmiotu, który go wydał⁹²².

Przedstawiony wyżej pogląd prowadzi do wniosku, że w zakresie znaczeniowym pojęcia „inny akt normatywny” użytego w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP mieszczą się w szczególności rozporządzenia oraz akty wydawane przez centralne organy państwowe⁹²³, akty prawa miejscowego, akty pochodnego prawa UE⁹²⁴, a także umowy międzynarodowe⁹²⁵. Trzeba przy tym zauważyć, że akty prawa międzynarodowego, w tym również EKPC i KPP, nie mogą być wzorcem kontroli w postępowaniu skargowym⁹²⁶. Podstawą skargi konstytucyjnej może być wyłącznie naruszenie praw i wolności zagwarantowanych w ustawie zasadniczej, a nie tych chronionych umowami międzynarodowymi (w tym w szczególności EKPC), także w sytuacji gdy stanowią one odpowiedniki wolności i praw gwarantowanych konstytucyjnie⁹²⁷. Niemniej jednak należy podkreślić, że treść i znaczenie tych praw i wolności na gruncie Konstytucji RP (zwłaszcza prawa do sądu) TK ustala co do zasady zgodnie z orzecznictwem ETPC⁹²⁸. Przepis zaskarżony w drodze skargi konstytucyjnej nie musi należeć do kategorii źródeł powszechnie obowiązującego prawa⁹²⁹. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem NSA⁹³⁰ walor źródła prawa można przyznać każdemu aktowi normatywnemu, tzn. aktowi zawierającemu chociażby jedną normę prawną o charakterze generalno-abstrakcyjnym, która może stanowić podstawę zindywidualizowanego rozstrzygnięcia,

⁹²¹ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 79 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), LEX 2019, pkt 3. Zob. też wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06 (Dz.U. z 2007 r. Nr 204, poz. 1482).

⁹²² Zob. B. Naleziński, J. Królikowski, J. Sułkowski, *Skarga konstytucyjna [w:] Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, M. Romańska (red.), Warszawa 2013, s. 39.

⁹²³ M. Haczkowska, *op. cit.*, pkt 5.

⁹²⁴ Zob. T. Jaroszyński, *Rozporządzenie wspólnotowe jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 4, s. 30. Por. K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 69 i nast.

⁹²⁵ J. Trzeciński, M. Wiącek, *op. cit.*, pkt 11. Zob. też postanowienie TK z dnia 6 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 139/00, LEX nr 46380, oraz wyroki TK: z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09, Dz.U. z 2011 r. Nr 254, poz. 1530 i z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt SK 6/10, Dz.U. z 2011 r. Nr 217, poz. 1293.

⁹²⁶ M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, pkt 3.

⁹²⁷ Zob. A. Wróbel, *Komentarz do art. 46 [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2011, s. 401.

⁹²⁸ S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi...*, s. 850. Zob. też wyroki TK: z dnia 17 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 15/02, Dz.U. z 2003 r. Nr 220, poz. 2191, oraz z dnia 13 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 53/04, Dz.U. z 2005 r. Nr 250, poz. 2118.

⁹²⁹ M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, pkt 3.

⁹³⁰ Zob. np. wyroki NSA: z dnia 30 sierpnia 2017 r., II GSK 2168/17, LEX nr 2387422, oraz z dnia 16 grudnia 2010 r., II GSK 1377/10, LEX nr 746089.

ustanowionemu w drodze czynności upoważnionych organów państwa, nadających teże normie moc obowiązującą. W konsekwencji również dokumenty systemu realizacji programu operacyjnego określone w art. 6 ust. 1 ustawy wdrożeniowej należy traktować jako źródła prawa w szerokim znaczeniu, gdyż system ten czerpie umocowanie z ustawy, a jego normy mają generalny charakter i są skierowane do nieokreślonego kręgu adresatów, czyli potencjalnych wnioskodawców. W szczególności dokumentem systemu realizacji, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy wdrożeniowej jest regulamin konkursu. Treść regulaminu nie może być sprzeczna z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, w tym przepisami rangi konstytucyjnej⁹³¹.

Z istoty skargi konstytucyjnej wynika, że stanowi ona środek inicjowania konkretnej kontroli norm prawnych. W doktrynie prawa określa się ją mianem środka akcesoryjnego, gdyż można ją wnieść wyłącznie w przypadku, gdy w rezultacie skorzystania z zaskarżonego unormowania przez organ władzy publicznej w indywidualnej sprawie, organ ten wydał ostateczne rozstrzygnięcie o prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego⁹³². Przedmiotem zaskarżenia skargi konstytucyjnej może być jedynie przepis kwestionowanego aktu normatywnego będący podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. Zaskarżyć można tylko taki przepis prawa, który miał wpływ na orzeczenie sądu lub rozstrzygnięcie innego organu i zdeterminował w sensie prawnym treść tego rozstrzygnięcia, tzn. „gdy rozstrzygnięcie byłoby inne lub mogłoby być inne, jeżeli nie obowiązywałaby norma zakwestionowana w skardze”⁹³³. Chodzi tu więc o przepisy (normy), które – rozstrzygając ostatecznie indywidualną sprawę skarżącego – zastosował sąd lub organ administracji publicznej⁹³⁴. Podkreślenia przy tym wymaga, że istnienie ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu jest wyłączną przesłanką dopuszczalności skargi konstytucyjnej, natomiast zarzut naruszenia praw lub wolności winien być skierowany do przepisu, na którym to rozstrzygnięcie było oparte⁹³⁵.

⁹³¹ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 września 2019 r., III SA/Łd 592/19, LEX nr 2733944.

⁹³² Zob. L. Jamróz, *op. cit.*, s. 82-83; S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi...*, s. 838.

⁹³³ Postanowienie TK z dnia 6 lipca 2005 r., SK 25/03, LEX nr 155572. Por. też postanowienia TK: z dnia 18 stycznia 2006 r., Ts 55/05, LEX nr 191607, oraz z dnia 6 lutego 2001 r., Ts 139/00, LEX nr 46380.

⁹³⁴ J. Trzciniński, M. Wiącek, *op. cit.*, pkt 12.

⁹³⁵ *Ibidem*, pkt 8.

4.4. Tryb i terminy postępowania skargowego do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce

Z uwagi na fakt, że skarga konstytucyjna stanowi kwalifikowany środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, jego wniesienie zostało uwarunkowane uprzednim spełnieniem przesłanek określonych bezpośrednio w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oraz doprecyzowanych w przepisach ustawy o TK. Wszczęcie postępowania skargowego jest możliwe, gdy zaistnieją następujące przesłanki materialne: naruszenie konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego oraz naruszenie prawa przez akt normatywny, na mocy którego sąd lub organ administracyjny orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego⁹³⁶. Jak z tego wynika, po stronie podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną musi wystąpić jego interes osobisty (w odróżnieniu od interesu publicznego właściwego dla skargi powszechnej), prawny (naruszenie sytuacji prawnej skarżącego) oraz aktualny (naruszenie realne i trwające w chwili wnoszenia skargi)⁹³⁷. Regulacja art. 79 ust. 1 Konstytucji RP jednoznacznie wskazuje, że skarżący musi być dotknięty naruszeniem jego konstytucyjnych wolności lub praw osobiście i bezpośrednio. Niezbędne jest zatem wykazanie istnienia związku przyczynowo-skutkowego między brakiem konstytucyjności przepisu a zarzucanym naruszeniem prawa lub wolności⁹³⁸. Co istotne, ciężar dowodu wykazania spełnienia wszystkich skargi konstytucyjnej spoczywa na skarżącym. Uwzględniając powyższe podkreślić należy, że TK, oceniając dopuszczalność skargi konstytucyjnej, dokonuje w szczególności ustaleń w następującym zakresie: „1) czy skarżącemu przysługiwały wolność lub prawo konstytucyjne, na których naruszenie powołuje się w skardze, 2) czy na podstawie zakwestionowanego przepisu sąd albo organ administracji publicznej wydały orzeczenie albo decyzję, których adresatem jest skarżący, 3) czy wskazane orzeczenie albo decyzja korzysta z przymiotu ostateczności, a 4) skarżący wyczerpał przysługujące mu środki proceduralne, zmierzające do zakwestionowania takiego rozstrzygnięcia”⁹³⁹.

W świetle art. 77 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Skuteczne wniesienie skargi konstytucyjnej – jak już wspomniano – jest możliwe wyłącznie w przypadku

⁹³⁶ Zob. W. Skrzydło, *Komentarz do art. 79 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, idem (red.), LEX 2013.*

⁹³⁷ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 399-400.

⁹³⁸ L. Bagińska, *op. cit.*, s. 49.

⁹³⁹ Postanowienie TK z dnia 3 lipca 2007 r., SK 4/07, LEX nr 300009.

dysponowania przez skarżącego ostatecznym rozstrzygnięciem w jego sprawie, co stanowi podstawową przesłankę o charakterze formalnym. Na gruncie obowiązującej procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce wskazać należy, że skarżący jest zobligowany do wyczerpania wszystkich dopuszczalnych w tym postępowaniu środków prawnych, dostępnych zarówno na etapie przedsądowym, jak i sądowym, w celu uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia. Ostatecznym rozstrzygnięciem w tym zakresie jest orzeczenie NSA, gdyż skarga kasacyjna do NSA stanowi zwyczajny środek zaskarżenia określony w art. 62 ustawy wdrożeniowej⁹⁴⁰. Istnienie w sprawie ostatecznego orzeczenia sprowadza się do stwierdzenia wyczerpania dostępnych proceduralnie środków zaskarżenia. Przedmiotem zaskarżenia może być przepis, który stanowił podstawę prawną takiego orzeczenia⁹⁴¹. Trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej – liczony od dnia doręczenia skarżącemu ostatecznego orzeczenia – jest terminem zawitym, warunkującym merytoryczne rozpoznanie tej skargi przez TK. Termin ten ma charakter materialnoprawny i nie podlega przywróceniu⁹⁴². Podkreślenia przy tym wymaga, że spełnienie ustawowych przesłanek warunkujących dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej może być analizowane przez TK w każdej fazie postępowania, a więc także już po wstępnym rozpoznaniu tego środka prawnego⁹⁴³. W tym miejscu należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 36 ustawy o TK w zakresie nieuregulowanym w tejże ustawie do postępowania przed TK stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c.

Z treści przepisu art. 46 ustawy o TK należy wnosić, że skarga konstytucyjna musi spełniać wymogi dotyczące pisma procesowego. W związku z tym powinna ona zawierać: 1) oznaczenie sądu (w omawianym przypadku Trybunału Konstytucyjnego), do którego jest skierowane; 2) imiona i nazwiska lub nazwy stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników; 3) oznaczenie rodzaju pisma (tj. skarga konstytucyjna); 4) osnovę wniosku lub oświadczenia; 5) wskazanie faktów, na których strona opiera swój wniosek lub oświadczenie, oraz wskazanie dowodu na wykazanie każdego z tych faktów; 6) podpis pełnomocnika; 7) wymienienie załączników (art. 126 § 1 k.p.c. w związku z art. 36 ustawy o TK). Do skargi konstytucyjnej dołącza się załączniki w niej wymienione. Art. 57 ustawy o TK stanowi, że w sytuacji gdy ze względu na treść lub formę wniesionej skargi nie można stwierdzić, że jest ona pismem

⁹⁴⁰ Por. M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, pkt 5.

⁹⁴¹ M. Wiącek, *Formalne przesłanki skargi konstytucyjnej (w świetle orzecznictwa TK)*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 9, s. 21.

⁹⁴² Zob. np. postanowienie TK z 7 grudnia 2004 r., Ts 99/04, LEX nr 147032.

⁹⁴³ Zob. J. Królikowski, J. Sułkowski, *Znaczenie przesłanki oczywistej bezzasadności dla dostępności skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5, s. 94. Zob. też postanowienie TK z dnia 25 października 1999 r., SK 22/98, LEX nr 38263.

procesowym, Prezes TK zwraca nadawcy skargę albo wzywa do jej uzupełnienia w określonym terminie pod rygorem jej zwrócenia. Nieusunięcie wskazanych braków w zakreślonym terminie skutkuje zwrotem skargi. Skarga zwrócona nie wywołuje żadnych skutków, jakie ustawa wiąże z jej wniesieniem do TK. Skarga poprawiona lub uzupełniona w terminie wywołuje skutki od chwili jej wniesienia. Ze względu na skomplikowaną konstrukcję prawną skargi konstytucyjnej jednym z wymogów skutecznego wniesienia jest tzw. przymus adwokacko-radcowski. Stosownie do art. 44 ustawy o TK w szczególności w zakresie sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed TK istnieje obowiązek zastępstwa skarżącego przez adwokata lub radcę prawnego, chyba że skarżącym jest sędzia, prokurator, adwokat, radca prawny, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych.

Poza wymogami przewidzianymi dla pisma procesowego, skarga konstytucyjna musi spełniać także wymogi przewidziane przez ustawodawcę w art. 53 ustawy o TK. Mają one charakter samoistny, niezależny i nie mogą być pominięte⁹⁴⁴. Z treści powołanego wyżej przepisu wynika, że skarga konstytucyjna powinna zawierać: 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji RP i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z ustawą zasadniczą; 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób zdaniem skarżącego zostały naruszone; 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 4) przedstawienie stanu faktycznego sprawy; 5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia; 6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia. Ponadto do skargi konstytucyjnej należy dołączyć: 1) wyrok, decyzję lub inne rozstrzygnięcie wydane na podstawie przepisu kwestionowanego przez skarżącego; 2) wyroki, decyzje lub inne rozstrzygnięcia potwierdzające wyczerpanie drogi prawnej; 3) pełnomocnictwo szczególne do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz reprezentowania skarżącego przed TK⁹⁴⁵. Wniesienie skargi konstytucyjnej jest zwolnione od wpisu sądowego⁹⁴⁶.

⁹⁴⁴ Por. L. Bagińska, *op. cit.*, s. 72.

⁹⁴⁵ Zob. E. Łętowska, *Glosa do postanowienia TK z 13 stycznia 2011 r.*, *Ts 301/09*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 6, s. 126 i nast.

⁹⁴⁶ L. Bagińska, *op. cit.*, s. 83.

Na podstawie skargi konstytucyjnej legitymowanego podmiotu następuje wszczęcie postępowania przed TK. Skarżący może wycofać skargę konstytucyjną do rozpoczęcia rozprawy. W przypadku rozpoznawania sprawy na posiedzeniu niejawnym, cofnięcie skargi konstytucyjnej może nastąpić najpóźniej w terminie 7 dni od dnia doręczenia stosownego zawiadomienia (art. 56 ustawy o TK). Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania na skutek cofnięcia skargi konstytucyjnej, jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne lub zbędne, bądź jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez TK. W tym ostatnim przypadku TK nie umarza postępowania, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 59 ust. 3 ustawy o TK). Wniesioną skargę konstytucyjną Prezes TK kieruje do wyznaczonego przez siebie sędziego w celu wstępnego rozpoznania na posiedzeniu niejawnym. Jeżeli skarga konstytucyjna spełnia wymagania ustawowe TK wydaje postanowienie o nadaniu jej dalszego biegu. Jeżeli skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań przewidzianych w ustawie o TK, a usunięcie braków jest możliwe, wyznaczony sędzia wydaje zarządzenie, w którym wzywa do ich usunięcia w terminie 7 dni od dnia doręczenia zarządzenia⁹⁴⁷. TK w składzie jednego sędziego wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, jeżeli skarga nie spełnia wymogów określonych w ustawie o TK i usunięcie braków nie jest możliwe lub gdy braki nie zostały usunięte w terminie, bądź też skarga konstytucyjna jest oczywiście bezzasadna (art. 61 ustawy o TK).

Skargi konstytucyjne, co do których nie zachodzą przeszkody formalne, Prezes TK przekazuje do rozpoznania przez właściwy skład orzekający. Działając na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o TK, Prezes TK zawiadamia uczestników postępowania (organ, który wydał zakwestionowany akt prawny i Prokuratora Generalnego) o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania przez skład orzekający, doręcza im odpisy skargi oraz poucza o prawie złożenia pisemnych stanowisk. Powołany przepis stosuje się również do Rzecznika Praw Obywatelskich, który w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia może zgłosić udział w postępowaniu i przedstawić pisemne stanowisko w sprawie. Poza tym TK może zwracać się także do innych podmiotów o zajęcie w wyznaczonym terminie stanowiska w sprawie. Jeżeli orzeczenie może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej – co może znaleźć zastosowanie w przypadku wniesienia skargi konstytucyjnej pojmowanej jako instrument kontroli konstytucyjności przepisów prawa regulujących procedurę odwoławczą w systemie realizacji polityki spójności UE w Polsce –

⁹⁴⁷ Zob. B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, s. 227.

Prezes TK zwraca się do Rady Ministrów o przedstawienie w wyznaczonym terminie opinii w sprawie. Nieprzedstawienie opinii w terminie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy (art. 65 ustawy o TK).

Z art. 67 ust. 1 ustawy o TK jednoznacznie wynika, że przy orzekaniu TK jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym przez skarżącego w skardze konstytucyjnej. Należy przy tym mieć na względzie, że zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli), a także sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP (wskazanie wzorca kontroli). W konsekwencji zakwestionowany przepis ustawy lub innego aktu normatywnego badany jest wyłącznie w części objętej zaskarżeniem, gdyż TK nie jest upoważniony do dokonywania modyfikacji granic skargi konstytucyjnej⁹⁴⁸. TK jest zobligowany do zbadania w toku postępowania wszystkich istotnych okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (art. 69 ust. 1 ustawy o TK). Może się on zwracać się do SN oraz NSA o przekazanie informacji w sprawie stosowania lub wykładni określonego przepisu prawa w orzecznictwie sądowym⁹⁴⁹. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „Trybunał Konstytucyjny respektuje kompetencję sądów do dokonywania wykładni przepisów prawnych na użytek ich stosowania. Przepisy te mogą jednak stać się również przedmiotem kontroli sprawowanej przez TK i wymagać jego interpretacji”⁹⁵⁰. W myśl art. 71 ust. 1 ustawy o TK sądy i inne organy władzy publicznej obowiązane są do udzielenia TK pomocy i na jego żądanie przedstawić akta postępowania wiążące się z postępowaniem przed TK, jak również udzielić informacji niezbędnych do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy.

Skargę konstytucyjną TK rozpoznaje na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Z reguły TK rozpoznaje skargę spełniającą wszystkie przesłanki dopuszczalności na rozprawie. W drodze wyjątku – stosownie do art. 92 ust. 1 ustawy o TK – Trybunał może jednak rozpoznać skargę na posiedzeniu niejawnym, jeżeli w świetle stanowisk uczestników postępowania oraz pozostałych dowodów zgromadzonych w sprawie wskazana niezgodność z ustawą zasadniczą jest ewidentna

⁹⁴⁸ Zob. np. wyroki TK: z dnia 7 czerwca 1999 r., K 18/98, Dz.U. z 1999 r. Nr 52, poz. 545; z dnia 20 listopada 2001 r., SK 19/01, Dz.U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1565; z dnia 20 maja 2003 r., K 56/02, Dz.U. z 2003 r. Nr 101, poz. 944; z dnia 20 października 2003 r., U 2/02, Dz.U. z 2003 r. Nr 183, poz. 1797.

⁹⁴⁹ Zob. B. Banaszak, *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego a orzecznictwo sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 5, s. 9 i nast.; J. Trzeciński, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych konstytucji przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3, s. 29 i nast.

⁹⁵⁰ L. Bagińska, *op. cit.*, s. 108.

i bezsporna⁹⁵¹. Ustawa o TK w art. 79 przewiduje możliwość wydania przez ten organ sądownictwa konstytucyjnego postanowienia tymczasowego o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga konstytucyjna dotyczy, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się ze znacznym uszczerbkiem dla skarżącego albo gdy przemawia za tym inny ważny interes skarżącego lub ważny interes publiczny. Zgodnie z art. 103 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK w sprawach dotyczących skargi konstytucyjnej TK wydaje orzeczenia w formie wyroku.

4.5. Skutki prawne złożenia i rozpatrzenia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego w ramach procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce

W procedurze skargi konstytucyjnej rozstrzygnięcia merytoryczne są wydawane w układzie dychotomicznym, tj. wyrok TK może ustalić zgodność zakwestionowanego aktu normatywnego (przepisu prawnego) z Konstytucją RP (rozstrzygnięcie afirmatywne) lub stwierdzić sprzeczność z nią (rozstrzygnięcie kasatoryjne). W sytuacji stwierdzenia zgodności nie zachodzą żadne zmiany w stanie prawnym, co oznacza, że kwestionowana norma zachowuje moc obowiązującą i jej konstytucyjność nie może być ponownie podważana⁹⁵². Wyroki TK w tym zakresie mają charakter deklarytoryjny⁹⁵³, gdyż nie zostaje podważone domniemanie konstytucyjności zaskarżonego aktu prawnego⁹⁵⁴. Z kolei w przypadku stwierdzenia niezgodności wyroki TK mają charakter konstytutywny, ponieważ dotychczas obowiązująca norma prawna przestaje być regułą powinnego zachowania⁹⁵⁵. Podstawowym skutkiem orzeczenia o niezgodności jest ingerencja w obowiązujący stan prawny poprzez wyeliminowanie z obowiązującego stanu prawnego aktu normatywnego uznanego przez TK za niezgodny z ustawą zasadniczą⁹⁵⁶. W postanowieniu z dnia 21 marca 2001 r., K 4/99⁹⁵⁷, TK podkreślił, że „bezpośrednim skutkiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności aktu normatywnego (określonych przepisów lub norm) z Konstytucją, jest utrata mocy obowiązującej przepisów niezgodnych z konstytucją z dniem wejścia w życie orzeczenia

⁹⁵¹ S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi...*, s. 844.

⁹⁵² Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna...*, s. 50; M. Jackowski, *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa*, LEX 2016, pkt 2.1.

⁹⁵³ Zob. L. Garlicki, *Uwagi o charakterze prawnym orzeczeń TK* [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, J. Trzcziński, B. Banaszak (red.), Wrocław 1997, s. 82-83.

⁹⁵⁴ B. Naleziński, J. Królikowski, J. Sułkowski, *op. cit.*, s. 105.

⁹⁵⁵ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Skutki prawne orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności aktu normatywnego*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3, s. 19.

⁹⁵⁶ B. Naleziński, J. Królikowski, J. Sułkowski, *op. cit.*, s. 106.

⁹⁵⁷ LEX nr 39998.

Trybunału lub w innym terminie określonym przez Trybunał (art. 190 ust. 3 zd. 1 konstytucji). Akt normatywny lub jego część (konkretnie oznaczone przepisy) uznane przez Trybunał za niezgodne z konstytucją zostają usunięte z porządku prawnego, przestają być jego elementem. Orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności z konstytucją aktu normatywnego lub jego części powoduje bezwzględne, bezwarunkowe i bezpośrednie zniesienie (kasację) przepisów (norm) w nim wskazanych. Następuje to niezależnie od działań innych organów państwowych”. Orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Wywołują one skutki prawne *erga omnes*, dotycząc w szczególności podmiotu, który zainicjował postępowanie skargowe⁹⁵⁸. Wszystkie organy władzy publicznej obowiązane są przestrzegać i stosować się do orzeczeń TK⁹⁵⁹, przy czym wiążący charakter ma jedynie sentencja wyroku, natomiast uzasadnienie zawiera wyłącznie motywy rozstrzygnięcia⁹⁶⁰.

W przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności normy prawnej zawartej w ustawie lub innym akcie normatywnym, wyrok TK pozbawia ją mocy obowiązującej wobec wszystkich adresatów. Konsekwencją prawną takiego rozstrzygnięcia jest wadliwość zakwestionowanego przepisu rodząca skutki *ex nunc* od dnia ogłoszenia orzeczenia TK⁹⁶¹. Zgodnie z regulacją wyrażoną w art. 190 ust. 3 Konstytucji RP orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć 18 miesięcy w przypadku ustawy oraz 12 miesięcy gdy chodzi o inny akt normatywny. Ocena celowości odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej należy do dyskrecjonalnej kompetencji TK⁹⁶². W orzecznictwie TK ugruntowany został pogląd, że „orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności z konstytucją aktu normatywnego lub jego części powoduje bezwzględne, bezwarunkowe i bezpośrednie zniesienie (kasację) przepisów (norm) w nim wskazanych. Następuje to niezależnie od działań innych organów państwowych. (...) Utrata mocy obowiązującej w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest więc czymś z założenia innym niż uchylenie aktu normatywnego w wyniku działań organów prawodawczych. Uchylenie nie jest jednoznaczne z likwidacją skutków prawnych, które w okresie swego obowiązywania wywołał uchylony przepis, a także nie powoduje, że przepis ten nie będzie nadal stosowany na mocy norm międzyczasowych. Uchylenie nie jest więc całkowitym wyeliminowaniem określonego

⁹⁵⁸ L. Bagińska, *op. cit.*, s. 143.

⁹⁵⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego: pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 12, s. 28.

⁹⁶⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna...*, s. 50.

⁹⁶¹ L. Bagińska, *op. cit.*, s. 143.

⁹⁶² *Ibidem*, s. 145.

przepisu z porządku prawnego⁹⁶³. Ergo, przepis art. 190 ust. 3 Konstytucji RP odnosi się jedynie do chwili zmiany stanu prawnego na skutek wyroku TK, tzn. wyeliminowania niekonstytucyjnej normy z systemu źródeł prawa. Nie przesądza to jednakże zakresu temporalnego zastosowania stanu prawnego ukształtowanego wyrokiem Trybunału⁹⁶⁴.

Zasadą jest, że akt normatywny uznany za niekonstytucyjny traci moc obowiązującą w momencie promulgacji stosownego orzeczenia TK w sposób określony w art. 190 ust. 2 Konstytucji RP, tj. w organie rządowym, w którym ten akt był ogłoszony. We wskazanym powyżej momencie traci on moc obowiązującą, mimo że przez pewien czas akt ten stanowił element systemu prawnego, wywierając określone w nim skutki prawne. Podkreślenia przy tym wymaga, że skutki prawne związane z tym aktem oraz powstałe na jego podstawie stosunki prawne miały oparcie w prawie. Stąd też niekonstytucyjny akt nie jest nieważny od samego początku, lecz uznany zostaje za wadliwy (wzruszalny)⁹⁶⁵. Z momentem publicznego ogłoszenia wyroku następuje również uchylenie domniemania konstytucyjności kontrolowanego przepisu. Niemniej jednak, co wynika z istoty regulacji zawartej w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego *pro futuro* umożliwia wywieranie przez ten akt skutków prawnych w sprecyzowanym przez TK zakresie czasowym po ogłoszeniu orzeczenia o niekonstytucyjności tego aktu. Wynika z tego, że dopiero po upływie okresu wskazanego w orzeczeniu TK skarżący może skorzystać ze środków prawnych określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP⁹⁶⁶. W świetle tego przepisu kasatoryjny wyrok TK stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia w trybie i na zasadach przewidzianych w przepisach właściwych dla danego postępowania. W wyroku z dnia 31 marca 2005 r., SK 26/02⁹⁶⁷, TK podkreślił, że „w wypadku odroczenia momentu wejścia w życie orzeczenia Trybunału, przepis uznany za niekonstytucyjny pozostaje w obrocie prawnym (...). Natomiast jego derogacja genetycznie związana z wyrokiem Trybunału następuje dopiero z upływem terminu odroczenia, i to jeśli w tym czasie ustawodawca nie zmieni tego przepisu. Jeśli więc bezskutecznie (z punktu widzenia aktywności ustawodawcy) upłynie termin odroczenia – otwiera się możliwość skorzystania z art. 190 ust. 4 Konstytucji”.

⁹⁶³ Postanowienie TK z dnia 21 marca 2001 r., K 4/99, LEX nr 39998.

⁹⁶⁴ Zob. np. wyroki TK: z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, Dz.U. z 2007 r. Nr 48, poz. 327 oraz z dnia 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, Dz.U. z 2005 r. Nr 77, poz. 680. Por. M. Piechota, *Wsteczne określanie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów zmieniających lub uchylających*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 3, s. 66.

⁹⁶⁵ Zob. B. Banaszak, *Skutki prawne pod względem czasowym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do aktu prawnego uznanego za niekonstytucyjny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 5, s. 12.

⁹⁶⁶ *Ibidem*, s. 13.

⁹⁶⁷ Dz.U. z 2005 r. Nr 68, poz. 609.

Niekorzystne dla skarżącego następstwa odroczenia mocy obowiązywania wydanego orzeczenia związane z wydłużeniem drogi do sanacji rozstrzygnięcia opartego na wadliwej podstawie prawnej⁹⁶⁸ TK eliminuje poprzez stosowanie instytucji tzw. przywileju korzyści⁹⁶⁹. Polega ona na tym, że TK zaznacza w sentencji wyroku, iż odroczenie utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu prawnego w orzeczeniu uwzględniającym skargę konstytucyjną nie stoi na przeszkodzie wzruszeniu orzeczeń zapadłych w sprawie skarżącego, w związku z którymi została złożona skarga konstytucyjna⁹⁷⁰. Innymi słowy, wobec uwzględnienia skargi konstytucyjnej, w sprawie będącej podstawą postępowania skargowego odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu nie stoi na przeszkodzie realizacji praw skarżącego określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, tj. w zakresie prawa do skorzystania z procedur weryfikacyjnych (sanacyjnych) określonych w przepisach właściwych dla poszczególnych postępowań sądowych lub administracyjnych. Pomimo zastosowania przez TK instytucji odroczenia przewidzianej w art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, skarżący może dochodzić wzruszenia aktów stosowania niekonstytucyjnego przepisu wydanych w sprawie objętej skargą kasacyjną. Oprócz skarżącego, beneficjentami przywileju korzyści są wszyscy adresaci aktów stosowania niekonstytucyjnych unormowań (orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych lub innych rozstrzygnięć)⁹⁷¹.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt procedury odwoławczej w ramach systemu realizacji unijnej polityki spójności w Polsce należy stwierdzić, że na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 272 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej⁹⁷²

⁹⁶⁸ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna...*, s. 51.

⁹⁶⁹ Zob. J. Trzeciński, *O tak zwanym „przywileju korzyści” w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt (red.), Przemysł – Rzeszów 2009, s. 367; J. Podkowik, *Niekonstytucyjność prawa i jej skutki cywilnoprawne*, Warszawa 2019, s. 190.

⁹⁷⁰ Zob. wyroki TK: z dnia 31 marca 2005 r., SK 26/02, Dz.U. z 2005 r. Nr 68, poz. 609; z dnia 18 maja 2004 r., SK 38/03, Dz.U. z 2004 r. Nr 128, poz. 1351 oraz z dnia 27 października 2004 r., SK 1/04, Dz.U. z 2004 r. Nr 237, poz. 2384.

⁹⁷¹ B. Naleziński, *Komentarz do art. 190 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), LEX 2019, pkt 7.

⁹⁷² W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiła się istotna rozbieżność poglądów w zakresie rozstrzygnięcia, czy art. 272 § 1 p.p.s.a. może stanowić podstawę wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego jedynie w przypadku, gdy orzeczenie TK dotyczy przepisów tej ustawy lub innych przepisów kształtujących działalność orzeczniczą sądów administracyjnych (taki pogląd prezentowany był m.in. w wyrokach: NSA z dnia 15 lutego 2006 r., I FSK 668/05, LEX nr 287144; WSA w Białymstoku z dnia 29 grudnia 2006 r., I SA/Bk 155/2004, LEX nr 800556 oraz WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2008 r., I SA/Wa 688/08, LEX nr 1039488), czy też powołany przepis odnosi się również do innych regulacji prawnych, w tym należących do materialnego prawa administracyjnego, jakie zastosował lub powinien zastosować sąd administracyjny lub organ administracji publicznej (taki pogląd był prezentowany np. w wyrokach NSA: z dnia 11 października 2007 r., I OSK 736/07, LEX nr 386543; z dnia 12 maja 2009 r., II OSK 756/08, LEX nr 574694; z dnia 20 marca 2012 r. I FSK 169/11, LEX nr 1419317; z dnia 26 stycznia 2016 r., II GSK 1551/15, LEX nr 2033693; z dnia 28 czerwca 2016 r., II FSK 494/14, LEX nr 2082990 oraz wyrok WSA w Krakowie z 20 lipca 2016 r., I SA/Kr 1954/15, LEX nr 2103909). Aktualnie judykatura w przeważającej części przyjmuje, że art. 272 § 1 p.p.s.a. stanowi podstawę prawną wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego w każdym przypadku, gdy orzeczenie TK

wnioskodawca, którego projekt nie został wybrany do realizacji, może żądać wznowienia postępowania, które zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem w przypadku, gdy TK orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją na mocy którego zostało wydane to orzeczenie⁹⁷³. Skargę o wznowienie postępowania należy wnieść w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia TK (art. 272 § 1 zd. 1 p.p.s.a.). NSA oraz wojewódzkie sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod kątem zgodności z prawem, co z mocy prawa obliguje te sądy do uwzględniania w swoich rozstrzygnięciach orzeczeń TK, które mają moc powszechnie obowiązującą⁹⁷⁴. Należy przy tym mieć na względzie, że przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji RP nie ogranicza możliwości wznowienia postępowania wyłącznie do podmiotów, które zainicjowały postępowanie przed TK. Do skorzystania z tej instytucji uprawniony jest każdy, czyje prawa zostały naruszone niekonstytucyjnym aktem normatywnym⁹⁷⁵. Z powyższego można wyprowadzić twierdzenie, że do kręgu podmiotów mogących żądać wznowienia postępowania w sytuacji, gdy TK orzekł o niezgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie, należy zaliczyć również wnioskodawców, których projekty zostały ocenione negatywnie, a którzy nie zdecydowali się na wniesienie skargi konstytucyjnej w tym zakresie. Ponadto możliwość skorzystania z prawa do wznowienia odnosi się także do innych skarżących, których skargi konstytucyjne kwestionowały przepis uznany za niekonstytucyjny, jednakże TK umorzył postępowanie w zainicjowanej przez nich sprawie na podstawie przesłanki zbędności orzekania, jak również tych skarżących, których sprawy są nadal rozpatrywane przez TK z uwagi na określenie w ich skargach szerszego zakresu zaskarżenia⁹⁷⁶.

o niezgodności przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania z Konstytucją obejmuje akt normatywny, jaki stosował lub powinien zastosować sąd administracyjny lub organ administracji publicznej w konkretnej sprawie. Stanowisko to koresponduje z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, który stanowi, że w toku postępowania sądy administracyjne związane są powszechną mocą obowiązującą orzeczeń TK, które są elementem kształtującym stan prawny oceniany przez sąd, i określa kolejną, niewymienioną w ustawowych przepisach postępowania podstawę badania sprawy przez sąd drugiej instancji (kasacyjny). Niedopuszczalne jest zatem ograniczanie konstytucyjnej zasady wzruszalności aktów stosowania prawa poprzez regulacje wprowadzone w ustawach zwykłych, czy też na skutek ich wykładni. Zob. M. Pacura, *Niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją jako podstawa wznowienia postępowania*, LEX/el. 2015.

⁹⁷³ Por. D. Daniluk, *Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z klauzulą odraczającą w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4, s. 120.

⁹⁷⁴ L. Bagińska, *op. cit.*, s. 144.

⁹⁷⁵ Zob. A. Kabat, *Komentarz do art. 272 [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, LEX/el. 2019, pkt 2; J. Trzciniński, *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka [w:] Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, W. Skrzydło (red.), Warszawa 2005, s. 101. Inaczej Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 435.

⁹⁷⁶ B. Naleziński, J. Królikowski, J. Sułkowski, *op. cit.*, s. 111. Zob. też postanowienie TK z dnia 4 września 2007 r., SK 47/06, LEX nr 316065.

Dla jasności wyводу należy zaznaczyć, że orzeczenie TK o niekonstytucyjności danego aktu normatywnego nie przesądza o tym, jakiej treści rozstrzygnięcie powinno być wydane w związku ze wznowieniem postępowania w celu przywrócenia stanu konstytucyjności⁹⁷⁷. W każdym indywidualnie rozpatrywanym przypadku kluczowe znaczenie ma treść rozstrzygnięcia TK oraz fakt, czy wniosek o przywrócenie stanu konstytucyjności dotyczy w swej istocie tego rodzaju sytuacji. Powyższe okoliczności podlegają ocenie sądu rozpoznającego wniosek o wznowienie postępowania. Oznacza to, że wznowienie postępowania na mocy orzeczenia o niekonstytucyjności nie jest równoznaczne z automatycznym efektem takiego wznowienia w postaci wydania orzeczenia o diametralnie odmiennej treści od orzeczenia zapadłego wcześniej albo wydaniem orzeczenia, o którego wydanie ubiega się skarżący we wznawianym postępowaniu⁹⁷⁸. Celem ustawowej procedury realizującej normę art. 190 ust. 4 Konstytucji RP musi być jedynie realne zagwarantowanie skutku w postaci uprawnienia do ponownego rozstrzygnięcia sprawy w nowym stanie prawnym, ustalonym na mocy odpowiedniego orzeczenia TK. Rozwiązanie takie negatywnie rzutuje na potencjalną skuteczność instytucji wznowienia jako składowej procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE w Polsce.

W dalszej kolejności stwierdzić należy, że w przypadku, gdy określona wolność lub prawo jest chronione zarówno przez Konstytucję RP, jak i EKPC, skarżący może skorzystać ze skargi konstytucyjnej oraz ze skargi indywidualnej do ETPC z zachowaniem odpowiednich terminów do wniesienia każdej z tych skarg⁹⁷⁹. Co do zasady skarga konstytucyjna jest uznawana przez ETPC za odpowiedni i skuteczny środek odwoławczy w rozumieniu art. 13 i 35 ust. 1 EKPC służący przeciwdziałaniu naruszeniom praw i wolności zapisanym w tejże Konwencji. Zatem niewykorzystanie przez skarżącego instytucji skargi konstytucyjnej w przypadkach, gdy jest to niezbędne, skutkuje niedopuszczalnością skargi indywidualnej do ETPC⁹⁸⁰. Na gruncie dotychczasowego orzecznictwa ETPC dokonał określenia przesłanek, spełnienie których obliguje skarżącego do uprzedniego skorzystania z instytucji skargi konstytucyjnej⁹⁸¹. Skarga konstytucyjna może być uznana za skuteczny środek odwoławczy pod warunkiem, że

⁹⁷⁷ Zob. wyroki TK: z dnia 27 października 2004 r., SK 1/04, Dz.U. z 2004 r. Nr 237, poz. 2384 oraz z dnia 31 stycznia 2005 r., SK 27/03, Dz.U. z 2005 r. Nr 22, poz. 185.

⁹⁷⁸ B. Naleziński, J. Królikowski, J. Sułkowski, *op. cit.*, s. 116.

⁹⁷⁹ Np. gwarancje prawa do sądu zawarte w Konstytucji RP znajdują materialne odzwierciedlenie w przepisach EKPC, tj. art. 45 ust. 1 i 2 Konstytucji RP odpowiada art. 6 ust. 1 EKPC, art. 42 ust. 3 Konstytucji RP odpowiada art. 6 ust. 2 EKPC, art. 42 ust. 2 Konstytucji RP odpowiada art. 6 ust. 3 pkt a-e EKPC. Za: L. Bagińska, *op. cit.*, s. 170.

⁹⁸⁰ *Ibidem*, s. 173.

⁹⁸¹ Zob. orzeczenia ETPC: z dnia 9 października 2003 r. w sprawie *Szott-Medyńska i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 47414/99; z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie *Brudnicka i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 54723/00 oraz z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie *Długolecki przeciwko Polsce*, skarga nr 23806/03.

indywidualne rozstrzygnięcie naruszające – w opinii skarżącego – postanowienia EKPC zostało wydane w drodze bezpośredniego zastosowania przepisu niezgodnego z ustawą zasadniczą, a odpowiednia regulacja krajowa na poziomie ustawowym pozwala na wznowienie postępowania lub uchylenie ostatecznego rozstrzygnięcia w wyniku prawomocnego wyroku TK stwierdzającego niekonstytucyjność. Natomiast jeżeli zaskarżony przepis nie był podstawą prawomocnego orzeczenia sądowego, ostatecznej decyzji administracyjnej lub rozstrzygnięcia w innych sprawach, a tylko na pewnym etapie postępowania stanowił podstawę wydania rozstrzygnięć incydentalnych albo zastosowania środków zabezpieczających, skarga konstytucyjna nie może być uznana za skuteczny środek odwoławczy⁹⁸².

5. Podsumowanie

Uruchomienie drugiego etapu procedury odwoławczej, tj. sądowej kontroli oceny projektów, ustawodawca w art. 61 ustawy wdrożeniowej warunkuje wyczerpaniem środka odwoławczego w postaci protestu. Błędne pouczenie lub brak pouczenia nie wpływają negatywnie na prawo wnioskodawcy do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 63 ustawy wdrożeniowej). Należy przy tym nadmienić, że przepisy ustawy wdrożeniowej, co do zasady, powielają regulacje obowiązujące na gruncie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie kwestii związanych z etapem sądowym procedury odwoławczej⁹⁸³. W przypadku zarówno nieuwzględnienia protestu, negatywnego wyniku ponownej oceny projektu, jak i pozostawienia projektu bez rozpatrzenia wnioskodawca nabywa prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego według odrębnego reżimu proceduralnego. W tym kontekście R. Talaga trafnie wskazuje, że „ustawodawca wprowadzając szczególny tryb postępowania sądowego w ustawie wdrożeniowej stworzył jednocześnie oddzielny (swoisty) system środków zaskarżenia, charakterystyczny tylko i wyłącznie dla spraw o udzielenie dofinansowania projektów w ramach polityki spójności”⁹⁸⁴. W art. 64 ustawy wdrożeniowej ustawodawca wyartykułował wprost, że w zakresie nieuregulowanym w tejże ustawie do postępowania przed sądami administracyjnymi stosuje się odpowiednio przepisy p.p.s.a., z określonymi wyłączeniami⁹⁸⁵. Niewątpliwie możliwość przekazania sprawy do rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny, dokonujący kontroli rozstrzygnięcia w zakresie przyznania dofinansowania, jest środkiem w pewnym stopniu wzmacniającym sytuację prawną

⁹⁸² S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi...*, s. 849-850. Por. B. Szmulik, *op. cit.*, s. 300-301.

⁹⁸³ Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, druk sejmowy nr 2450/VII kadencja Sejmu, s. 51.

⁹⁸⁴ Zob. R. Talaga, *Zażalenie w postępowaniu sądowo-administracyjnym...*, s. 1176.

⁹⁸⁵ Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 13.

wnioskodawców⁹⁸⁶. Jednakże, jak słusznie zauważono w doktrynie, przez nałożenie na siebie dwóch regulacji i unormowanie ich względem siebie w sposób niejasny, analizowane postępowanie zostało nadmiernie skomplikowane⁹⁸⁷.

W świetle przepisu art. 61 ust. 2 ustawy wdrożeniowej wnioskodawca wnosi skargę w terminie 14 dni od dnia otrzymania stosownej informacji, wraz z kompletną dokumentacją w sprawie, bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego. O ile termin na wniesienie skargi nie budzi większych wątpliwości, o tyle tryb bezpośredniego wnoszenia skargi do sądu oraz obowiązek skompletowania akt sprawy przez wnioskodawcę (podobnie jak w przypadku przepisu art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r.) należy ocenić krytycznie. Zasadniczy mankament bezpośredniego wnoszenia skargi do sądu przez wnioskodawcę polega na pozbawieniu instytucji zarządzającej możliwości uwzględnienia skargi w całości w trybie określonym w art. 54 § 3 p.p.s.a.⁹⁸⁸, a nawet na uniemożliwieniu tejże instytucji przedstawienia swojego stanowiska w sprawie i przesłania akt sprawy. Z kolei obowiązek wnioskodawcy w zakresie zgromadzenia kompletnej dokumentacji należy ocenić przez pryzmat przepisu art. 61 ust. 6 pkt 2 ustawy wdrożeniowej, który przewiduje, że wniesienie skargi bez kompletnej dokumentacji powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia⁹⁸⁹. Co prawda, w przypadku wniesienia skargi pozbawionej przymiotu kompletności sąd wzywa wnioskodawcę do jej uzupełnienia w terminie 7 dni⁹⁹⁰, ale i tak obowiązek w tym zakresie stanowi duże utrudnienie dla skarżącego, który może nie dysponować wszystkimi wymaganymi dokumentami. Powyższe regulacje nie sprzyjają realizacji zasady szybkości postępowania, stanowiąc przejaw nadmiernego formalizmu procesowego, co w konsekwencji powoduje ograniczenie konstytucyjnego prawa skarżącego do sądu⁹⁹¹.

Sąd powinien rozpatrzyć skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia (art. 61 ust. 5 ustawy wdrożeniowej). Należy przy tym nadmienić, że wskazany termin ma charakter instrukcyjny i jego niedochowanie nie ma wpływu ani na prawidłowość wydanego przez sąd orzeczenia, ani na sytuację procesową skarżącego⁹⁹². Zgodnie z art. 61 ust. 7 zd. 2 ustawy wdrożeniowej wezwanie wnioskodawcy przez sąd do formalnego bądź fiskalnego uzupełnienia

⁹⁸⁶ Zob. G. Karwatowicz, J. Odachowski, *Włączenie kontroli sądowej...*, s. 171.

⁹⁸⁷ Por. M. Kojło, *op. cit.*, s. 49–50.

⁹⁸⁸ J. Ostalowski, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 351.

⁹⁸⁹ Zob. M. Szubiakowski, *Postępowanie w sprawie rozdziału środków...*, s. 34. Por. postanowienie NSA z 17 października 2012 r., II GSK 1640/12, LEX nr 1270098.

⁹⁹⁰ Regulacja w tym zakresie jest konsekwencją wyroku TK z 30 października 2012 r., SK 8/12, Dz.U. z 2012 r. poz. 1237, w którym Trybunał orzekł, że art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. „w zakresie, w jakim przewiduje, że wniesienie skargi niekompletnej powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia, bez możliwości wezwania do uzupełnienia braków w dokumentacji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

⁹⁹¹ J. Ostalowski, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 351. Por. postanowienie NSA z 22 października 2009 r., II GSK 811/09, LEX nr 598272.

⁹⁹² J. Ostalowski, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 356.

skargi wstrzymuje bieg tego terminu. Dodatkowo, na mocy art. 61 ust. 8 ustawy wdrożeniowej, pewnej modyfikacji, w porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi na gruncie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, uległ katalog rozstrzygnięć, jakie mogą być podjęte przez sąd. Jest to spowodowane wprowadzeniem możliwości skierowania do sądu skargi na rozstrzygnięcie w zakresie pozostawienia protestu bez rozpatrzenia⁹⁹³. A zatem w aktualnie obowiązującym stanie prawnym sąd w wyniku rozpoznania skargi nadal może uwzględnić skargę, oddalić skargę w przypadku jej nieuwzględnienia bądź też umorzyć postępowanie w sprawie, jeżeli jest ono bezprzedmiotowe. Jednakże uwzględnienie skargi następuje ze stwierdzeniem, że albo ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i naruszenie to miało istotny wpływ na wynik oceny (w takim przypadku sąd przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez instytucję I instancji), albo że pozostawienie protestu bez rozpatrzenia było nieuzasadnione (w takiej sytuacji procesowej sąd przekazuje sprawę do rozpatrzenia przez instytucję I instancji lub instytucję II instancji). Pomimo wprowadzenia pewnych zmian, kontrola sądu administracyjnego, podobnie jak w przypadku rozwiązań funkcjonujących pod rządami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, sprowadza się wyłącznie do oceny legalności działania organu administracji w granicach prowadzonej sprawy⁹⁹⁴, mimo że żaden przepis prawa UE nie wyłącza możliwości przeprowadzania przez sądy kontroli merytorycznej prawidłowości procesu wyboru projektów do dofinansowania przez właściwe instytucje⁹⁹⁵. Co więcej, w orzecznictwie ETPC wypracowanym na gruncie art. 13 EKPC przyjmuje się, że krajowy środek odwoławczy spełnia określony w Konwencji wymóg skuteczności wyłącznie wówczas, gdy umożliwia merytoryczne rozstrzygnięcie skargi⁹⁹⁶.

Przedmiotem postanowień wyrażonych w treści przepisu art. 62 ustawy wdrożeniowej są kwestie związane z wniesieniem skargi kasacyjnej, odpowiadające w ogólnym zarysie analogicznym regulacjom ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Wnioskodawca, instytucja właściwa do rozpatrzenia protestu lub instytucja właściwa do oceny projektu (w przypadku pozostawienia protestu bez rozpatrzenia oraz dokonania negatywnej ponownej oceny projektu przez tę instytucję) mogą wnieść skargę kasacyjną, wraz z kompletną

⁹⁹³ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, druk sejmowy nr 2450/VII kadencja Sejmu, s. 52.

⁹⁹⁴ Por. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 378. Zob. też uchwałę NSA z 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09, LEX nr 552012.

⁹⁹⁵ Por. K. Brysiewicz, R. Poździk, *op. cit.*, s. 13.

⁹⁹⁶ Zob. A. Skóra, *Pojęcie „skutecznego środka prawnego” w krajowym porządku prawnym [w:] Europeizacja prawa administracyjnego*, R. Hauser *et al.* (red.), t. 3, Warszawa 2014, s. 281-283. Por. np. wyroki ETPC z 26 marca 1987 r. w sprawie *Leander przeciwko Szwecji*, skarga nr 9248/81, oraz z 26 października 2000 r. w sprawie *Kudła przeciwko Polsce*, skarga nr 30210/96, w których Trybunał ten stwierdził m.in., że brak efektywnych środków odwoławczych w krajowym porządku prawnym stanowi naruszenie art. 13 EKPC.

dokumentacją, bezpośrednio do NSA w terminie 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Skarga kasacyjna jest rozpatrywana w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia. Przepisy art. 61 ust. 3, 4, 6 i 7 ustawy wdrożeniowej w zakresie postępowania odwoławczego przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi są odpowiednio stosowane w postępowaniu kasacyjnym. Uwzględniając konieczność stosowania regulacji wprowadzonych na gruncie ustawy wdrożeniowej trzeba wskazać, że w odniesieniu do skargi kasacyjnej dokonane modyfikacje mają mniejszy wpływ na zakres orzekania niż w przypadku skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Przejawia się to chociażby w braku obowiązku stosowania przez NSA szczególnego katalogu rozstrzygnięć. Tym niemniej obligatoryjność bezpośredniego wniesienia skargi kasacyjnej do sądu odwoławczego nakłada na ten sąd dodatkowe obowiązki w zakresie postępowania międzyinstancyjnego, które w zwykłym trybie postępowania sądowniczoadministracyjnego jest prowadzone przez sąd I instancji⁹⁹⁷. Nie ulega wątpliwości, że brzmienie ustawy wdrożeniowej jest wynikiem dążenia ustawodawcy do szybkiego zakończenia postępowania sądowniczoadministracyjnego związanego ze skomplikowaną kwestią redystrybucją środków finansowych przeznaczonych na dofinansowanie projektów w ograniczonych ramach czasowych. Wydaje się jednak, że przewidziane w tej ustawie rozwiązanie bezpośredniego wnoszenia skargi kasacyjnej do NSA nie jest optymalne z punktu widzenia szybkości postępowania⁹⁹⁸. Rozwiązanie takie było wielokrotnie przedmiotem krytyki w doktrynie, w szczególności ze względu na wprowadzenie zbędnych komplikacji związanych z przekazaniem akt sprawy sądu I instancji oraz wykluczenie możliwości skorzystania przez ten sąd z instytucji autokontroli⁹⁹⁹.

Zasadniczą wadą sądowego etapu procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce jest niezwykle słaba pozycja skarżącego. Nie sposób za skuteczny środek odwoławczy, rozumiany w kategoriach materialnych, uznać chociażby skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, który jest zobligowany do ograniczenia kontroli prawidłowości działań organu administracji jedynie do kryterium legalności, gdy to właśnie kwestia merytorycznej oceny projektu stanowi istotę samego procesu oceniania. Pojmowanie

⁹⁹⁷ R. Talaga, *Skarga kasacyjna...*, s. 74.

⁹⁹⁸ Zob. M. Kojło, *Wybrane problemy sądowej kontroli...*, s. 56.

⁹⁹⁹ Zob. np. R. Talaga, *Skarga kasacyjna...*, s. 69; J. Ostalowski, *Komentarz do art. 62 [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 372; G. Radecki, *Postępowanie sądowniczoadministracyjne...*, s. 68; Ł. Wyszomirski, *Sądowa kontrola...*, s. 77. J. Wilczyński podnosi, że ustanowienie instytucji autokontroli w ogólnym postępowaniu sądowniczoadministracyjnym „zostało podyktowane względami ekonomii postępowania przed sądami administracyjnymi. Instytucja ta pozwala bowiem na dokonanie kontroli poziomej zaskarżonego skargą kasacyjną orzeczenie, tj. na jego weryfikację przez wojewódzki sąd administracyjny, będący sądem I instancji, bez konieczności angażowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, a więc sądu II instancji”. Zob. J. Wilczyński, *Autokontrola w trybie art. 179a p.p.s.a. – zagadnienia procesowe*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 6, s. 77.

przez ustawodawcę prawa do sądu w kategoriach formalnych, tj. zapewnienia możliwości złożenia jakiegokolwiek skargi, nie jest tożsame z zagwarantowaniem prawa do uzyskania efektywnej ochrony sądowej. Takie podejście jest o tyle niezrozumiałe, że prawo UE nie wyłącza możliwości merytorycznej kontroli przez sądy prawidłowości oceny i wyboru projektów do dofinansowania przez właściwą instytucję. W doktrynie, co prawda, podkreśla się niekiedy, że przekazanie sądom administracyjnym kompetencji do ostatecznego załatwienia sprawy co do jej istoty byłoby sprzeczne z określoną w Konstytucji RP zasadą trójpodziału władzy, gdyż wykraczałoby to poza konstytucyjne ograniczenia kontroli administracji publicznej, co w konsekwencji prowadziłoby do zmiany funkcji sądu¹⁰⁰⁰. Jednakże, zgodnie z unijnym porządkiem prawnym, państwa członkowskie Unii Europejskiej są zobligowane do ustanowienia skutecznie funkcjonujących systemów zarządzania programami i ich kontroli. Sądy w tym zakresie powinny odgrywać istotną rolę. W tej sytuacji dochodzimy do pewnego paradoksu: z jednej strony kontrola działania administracji publicznej jest domeną sądów administracyjnych, z drugiej jednak – sądy te nie dysponują odpowiednim instrumentarium dla efektywnego przeprowadzenia takiej kontroli w jej aspekcie merytorycznym. W toku kontroli sądowej nie zapada rozstrzygnięcie co do wyboru projektów, lecz w razie stwierdzenia uchybień sprawa przekazywana jest do ponownej oceny dokonywanej przez właściwy organ administracji funkcjonujący w systemie realizacji unijnej polityki spójności. W celu zapewnienia skuteczności sądowej kontroli oceny projektów musi ona uwzględniać również kryteria merytoryczne¹⁰⁰¹.

Dodatkową wadę sądowego procedury odwoławczej stanowi fakt, że nawet w przypadku pozytywnego rozpatrzenia środka odwoławczego wnioskodawca nie ma żadnej gwarancji, iż jego projekt będzie brał udział w podziale środków unijnych. W takiej sytuacji projekt trafia na listę projektów ocenionych pozytywnie, uzyskując jedynie warunkową deklarację jego dofinansowania. Co więcej, wniesienie środka odwoławczego przez wnioskodawcę nie wstrzymuje zawierania umów przez właściwą instytucję z innymi wnioskodawcami, których projekty zostały wybrane do dofinansowania. W sytuacji gdy na jakimkolwiek etapie procedury odwoławczej środka na realizację danego działania zostają wyczerpane, właściwa instytucja po prostu pozostawia środek odwoławczy bez rozpatrzenia, informując wnioskodawcę o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W takim przypadku, sąd uwzględniając skargę, stwierdza jedynie, iż ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, i nie przekazuje sprawy do ponownego rozpatrzenia. W tym kontekście

¹⁰⁰⁰ Por. A. Kabat, *Prawo do sądu...*, s. 231.

¹⁰⁰¹ Por. K. Brysiewicz, R. Poździk, *op. cit.*, s. 13.

należy stwierdzić, że stanowisko wyrażone przez TK na gruncie u.z.p.p.r. w wyroku z dnia 13 listopada 2018 r., SK 17/17, mimo, iż odpowiada prawu, nie zasługuje na akceptację, gdyż pozbawia część wnioskodawców prawa do zaskarżania rozstrzygnięć organu pierwszej instancji. Stwierdzenie przez właściwą instytucję wyczerpania alokacji po wniesieniu protestu przez wnioskodawcę powoduje, że organ rozpatrujący złożony protest nie dokonuje ponownej oceny wniosku, co w istocie zmienia etap przedsądowy procedury odwoławczej w ramach polityki spójności w postępowanie jednoinstancyjne, ograniczając w ten sposób prawa wnioskodawcy. Skutkuje to także pozbawieniem organów administracji publicznej możliwości korygowania ewentualnych nieprawidłowości wynikających z działania instytucji właściwej do oceny wniosku¹⁰⁰². W świetle art. 78 Konstytucji RP organ rozpoznający środek zaskarżenia powinien mieć zapewnioną możliwość merytorycznej oceny prawidłowości rozstrzygnięcia wydanego w konkretnej sprawie. Zaskarżenie rozstrzygnięcia powinno prowadzić do jego weryfikacji i wydania nowego, które może potwierdzać rozstrzygnięcie wydane w pierwszej instancji albo uchylać je lub zmienić¹⁰⁰³.

Jako subsydiarny środek kontroli procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE w Polsce może być wykorzystana przez wnioskodawców, których projekty nie zostały wybrane do dofinansowania instytucja skargi konstytucyjnej. Skarga ta jest środkiem prawnym o dwojakim charakterze. Z jednej strony stanowi ona środek ochrony praw i wolności konstytucyjnych, z drugiej zaś – środek do wszczęcia postępowania o uchylenie niekonstytucyjnego aktu prawnego¹⁰⁰⁴. Należy przy tym mieć na względzie, że jej wniesienie jest dopuszczalne dopiero po bezskutecznym wyczerpaniu przez skarżącego innych dostępnych środków prawnych. Pomimo że orzeczenie TK może doprowadzić do zanegowania prawomocnego orzeczenia sądowego, ostatecznej decyzji administracyjnej lub rozstrzygnięcia w innych sprawach, TK nie posiada kompetencji do merytorycznego rozstrzygnięcia spraw indywidualnych, gdyż do tego powołane są sądy i organy administracji publicznej¹⁰⁰⁵. Prawo do skorzystania ze skargi konstytucyjnej przypisane zostało podmiotowi dopiero po skorzystaniu z innych środków ochrony jego praw, przysługujących mu w drodze procedur sądowych lub administracyjnych¹⁰⁰⁶. W przypadku wnioskodawcy, którego projekt został negatywnie oceniony przez właściwą instytucję i w rezultacie nie uzyskał on dofinansowania ze środków unijnych, warunkiem koniecznym skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej

¹⁰⁰² Por. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 10 sierpnia 2017 r., znak: VII.7100.7.2017.MM.

¹⁰⁰³ K. Wojtyczek, *Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 1, s. 84.

¹⁰⁰⁴ B. Szmulik, *op. cit.*, s. 221.

¹⁰⁰⁵ Zob. M. Haczkowska, *op. cit.*, pkt 2.

¹⁰⁰⁶ L. Jamróz, *op. cit.*, s. 83.

jest uprzednie wyczerpanie etapu przedsądowego oraz sądowego procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności.

Model skargi konstytucyjnej przyjęty w polskim systemie prawnym – poza istotnym zawężeniem jej zakresu przedmiotowego – charakteryzuje brak przymiotu bezpośredniości ochrony udzielanej przez TK prawom lub wolnościom podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną¹⁰⁰⁷. Wynika stąd, że orzeczenia TK nie wywołują bezpośrednich skutków w stosunku do aktów stosowania prawa. Wyrok negatywny wydany wskutek rozstrzygnięcia skargi konstytucyjnej w świetle art. 190 ust. 4 Konstytucji RP skutkuje eliminacją z systemu prawa zakwestionowanego aktu normatywnego oraz powoduje skutek pośredni w odniesieniu do wydanych na jego podstawie aktów indywidualnych. Orzeczenie TK stwierdzające niekonstytucyjność aktu prawnego, na mocy którego wydane zostało prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia. W tym miejscu należy zaznaczyć, że ochrona konstytucyjnych praw i wolności za pomocą skargi konstytucyjnej jest realizowana dwuetapowo¹⁰⁰⁸. W wyroku uwzględniającym skargę TK nie stwierdza, że doszło do naruszenia praw skarżącego, ograniczając się do uznania niekonstytucyjności aktu normatywnego. Nie ma zatem gwarancji, że sąd lub inna właściwa instytucja wskutek wznowienia postępowania stwierdzi naruszenie praw skarżącego.

Tryb i zasady wszczęcia postępowania prowadzącego do konwalidacji rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie określone są w ustawach regulujących poszczególne procedury prawne. W ramach procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce należy stwierdzić, że na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 272 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 64 ustawy wdrożeniowej wnioskodawca, którego projekt nie został wybrany do realizacji, może żądać wznowienia postępowania, które zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem w przypadku, gdy TK orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją na mocy którego zostało wydane to orzeczenie. Wymaga to od skarżącego zainicjowania kolejnego postępowania niedającego gwarancji uzyskania korzystnych zmian w jego sytuacji prawnej. Brak odrębnego uregulowania skutków prawnych wyroków wydanych przez TK ze skargi konstytucyjnej nasuwa również wątpliwości dotyczące skutków prawnych odroczenia terminu wejścia orzeczenia w życie na mocy art. 190 ust. 3 Konstytucji RP. Zarówno skarżący, jak i inni adresaci aktów indywidualnych wydanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów co do zasady muszą wstrzymać się z wniesieniem środków

¹⁰⁰⁷ Zob. W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2006, s. 57.

¹⁰⁰⁸ Zob. wyrok TK z dnia 11 grudnia 2001 r., SK 16/00, Dz.U. z 2001 r. Nr 144, poz. 1621.

prawnych zmierzających do wznowienia postępowania do czasu upływu terminu odroczenia. Jest to sytuacja niekorzystna dla skarżącego, gdyż w przypadku gdy ustawodawca wykona orzeczenia TK przed upływem terminu odroczenia, tj. przed utratą mocy obowiązującej przepisu, to odpada przesłanka wznowienia postępowania, ponieważ zmiana stanu prawnego nastąpiła wskutek aktywności ustawodawcy, a nie orzeczenia TK. W celu wyeliminowania negatywnych dla skarżącego następstw odroczenia utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego TK w sentencji orzeczenia przyjmuje tzw. przywilej korzyści. Oznacza to, że pomimo odroczenia w stosunku do skarżącego możliwe jest wznowienie postępowania bezpośrednio po ogłoszeniu orzeczenia¹⁰⁰⁹.

S. Jarosz-Żukowska trafnie wskazuje, że „skarga konstytucyjna nie tworzy wraz z prawem do sądu kompletnego systemu ochrony, co oznacza, że pewna sfera naruszeń praw jednostki pozostaje poza zakresem obu tych środków. Zawężenie zakresu przedmiotowego skargi powoduje, że jednostka nie dysponując skutecznym środkiem ochrony jej praw lub wolności poprzez weryfikację niekonstytucyjnego rozstrzygnięcia, będzie poszukiwała ochrony w międzynarodowych organach ochrony praw człowieka, w tym zwłaszcza w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, co więcej, traktując skargę indywidualną jako swoistą czwartą instancję odwoławczą”¹⁰¹⁰. Skarga konstytucyjna jest co do zasady postrzegana przez ETPC jako skuteczny środek odwoławczy w rozumieniu art. 13 EKPC zapewniający ochronę większości praw gwarantowanych przez tę Konwencję, w tym prawa do sądu¹⁰¹¹. W związku z tym z reguły wniesienie indywidualnej skargi do ETPC musi być poprzedzone skorzystaniem przez skarżącego z instytucji skargi konstytucyjnej do TK.

¹⁰⁰⁹ S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi...*, s. 845-846.

¹⁰¹⁰ *Ibidem*, s. 849.

¹⁰¹¹ L. Bagińska, *op. cit.*, s. 173.

Rozdział IV. Możliwości w zakresie skutecznego zakwestionowania prawidłowości procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce przed właściwymi sądami międzynarodowymi

1. Uwagi wprowadzające

Stosownie do koncepcji multicentryczności systemu prawa polskiego, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obok przepisów prawa krajowego, obowiązują również normy prawa międzynarodowego wiążące Polskę na podstawie zawartych przez nią umów międzynarodowych¹⁰¹². Sądownictwo międzynarodowe, funkcjonujące na gruncie tych umów, jest specyficzne z uwagi na fakt, że *in principio* nie posiada przymiotu obligatoryjnej jurysdykcji i ma dobrowolny charakter, co stanowi konsekwencję zasady *par in parem non habet imperium*¹⁰¹³. Innymi słowy, jedną z immanentnych cech systemu prawa międzynarodowego, odróżniającą go od krajowego systemu prawa, jest zasada braku obligatoryjnej jurysdykcji sądów i trybunałów międzynarodowych względem państw. W tradycyjnym ujęciu powołane sądy i trybunały są właściwe do rozstrzygania sporów wyłącznie pomiędzy państwami jako podmiotami prawa międzynarodowego. Współcześnie, wraz z rozwojem prawa międzynarodowego oraz wyodrębnieniem prawa praw człowieka, utworzone zostały także trybunały, dla których podmiotami procesowymi są przede wszystkim jednostki, co dobitnie ilustruje praktyka funkcjonowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu¹⁰¹⁴.

W zależności od postanowień zawartych w umowach międzynarodowych, odpowiednie organy arbitrażowe i orzecznicze dysponują określonym instrumentarium prawnym mającym na celu zapewnienie sądowej kontroli przestrzegania przyjętych przez państwo zobowiązań zarówno w jego sferze zewnętrznej (tj. stosunki z innymi podmiotami prawa międzynarodowego), jak i w sferze wewnętrznej (np. prawa człowieka i podstawowe wolności gwarantowane na poziomie międzynarodowym). Trzeba przy tym mieć na uwadze, że współczesny etap rozwoju sądownictwa międzynarodowego jest determinowany przez

¹⁰¹² A. Kalisz, *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 4, s. 35-36. Zob. też. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04 (Dz.U. z 2005 r. Nr 86, poz. 744).

¹⁰¹³ B. Kuźniak, *Trybunały haskie* [w:] *Sądy i trybunały oraz pozasądowe sposoby załatwiania sporów międzynarodowych. Perspektywa polska*, B. Kuźniak (red.), Warszawa 2015, s. 16. Por. I. Skomerska-Muchowska, *Znaczenie zasad ogólnych prawa dla swobody orzekania w prawie międzynarodowym*, [w:] *Granice swobody orzekania sądów międzynarodowych*, A. Wyrozumska (red.), Łódź 2014, s. 140.

¹⁰¹⁴ T. Widłak, *Pojęcie „międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości” na kanwie Hansa Kelsena projektu sądu światowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. 35, s. 466.

zjawisko multiplikacji międzynarodowych sądów i trybunałów¹⁰¹⁵. Władysław Czaplinski wskazuje, że „Można wymienić około 40 międzynarodowych instytucji o charakterze sądowym, zarówno ogólnej jurysdykcji (zwłaszcza chodzi o MTS, ale również o mechanizmy rozstrzygnięcia sporów w ramach OBWE), jak i wyspecjalizowanych”¹⁰¹⁶. Obok fragmentacji, funkcjonalizmu oraz ekspansji zakresu jurysdykcji trybunałów, jedną z płaszczyzn tego zjawiska jest regionalizm. Należy go postrzegać w kontekście funkcjonowania organizacji międzynarodowych powołanych w celu urzeczywistnienia interesów i wartości wspólnych pewnym państwom z uwagi na bliskie więzi kulturowe i geograficzne. Na tej podstawie w niejako naturalny sposób powstały trybunały regionalne, takie jak np. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu czy też Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu¹⁰¹⁷.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że do najważniejszych międzynarodowych sądów (i forów arbitrażowych), posiadających jurysdykcję ogólną lub wyspecjalizowaną, należy zaliczyć w szczególności: Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze¹⁰¹⁸, Stały Trybunał Arbitrażowy w Hadze¹⁰¹⁹, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

¹⁰¹⁵ A. Wiśniewski, *Uwagi o multiplikacji sądów międzynarodowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. 36, s. 477.

¹⁰¹⁶ W. Czaplinski, *Multiplikacja sądów międzynarodowych – szansa czy zagrożenie dla jedności prawa międzynarodowego* [w:] *Rozwój prawa międzynarodowego – jedność czy fragmentacja?*, J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), Wrocław 2007, s. 79-80.

¹⁰¹⁷ Por. T. Widłak, *op. cit.*, s. 468.

¹⁰¹⁸ Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (ang. *International Court of Justice*; dalej: MTS), będący głównym organem sądowym Organizacji Narodów Zjednoczonych, jest sądem międzynarodowym o zasięgu globalnym i właściwości ogólnej, którego działalność opiera się na statucie, stanowiącym integralną część Karty Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 r. Polska podpisała Kartę Narodów Zjednoczonych w dniu 16 października 1945 r. (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90). Stronami Statutu MTS (przyjętego w formie umowy międzynarodowej) są *ipso facto* wszystkie państwa członkowskie ONZ, w tym Polska, a formalnie mogą się nimi stać także państwa nienależące do tejże organizacji (choć jest to założenie głównie teoretyczne). Kompetencje *ratione iuris* zostały określone w art. 38 Statutu MTS jako: konwencje międzynarodowe ogólne lub partykularne ustanawiające normy wyraźnie uznane przez państwa znajdujące się w sporze, zwyczaj międzynarodowy jako dowód powszechnej praktyki przyjętej przez państwo, ogólne zasady prawa uznane przez narody cywilizowane, orzeczenia sądowe oraz opinie najznakomitszych znawców prawa międzynarodowego jako pomocniczy środek ustalania norm prawa. Z kolei kompetencje *ratione materiae* obejmują rozstrzygnięcie sporów międzynarodowych (najczęściej terytorialnych i majątkowych dotyczących mienia osób publicznych lub prawnych) oraz wydawanie opinii doradczych, a stronami postępowania przed nim mogą być wyłącznie państwa (kompetencje *ratione personae*). *Ergo*, MTS jest wyposażony w relatywnie ograniczone kompetencje co implikuje fakt, że sprawy związane z ochroną praw wnioskodawców w ramach procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce nie podlegają jego jurysdykcji. Zob. B. Kuźniak, *Przestrzeń operacyjna prawa międzynarodowego publicznego. Perspektywa polska*, Warszawa 2012, s. 138 i 144-145. Por. R. Szafarz, *Obowiązkowa jurysdykcja Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991, s. 91; A. Kozłowski, *Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości* [w:] *Współczesne sądownictwo międzynarodowe. Tom I. Zagadnienia instytucjonalne*, J. Kolasa (red.), Wrocław 2009, s. 13 i n.; M. Stępień, *Jednolitość stosowania prawa międzynarodowego – postępowanie wstępne przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości* [w:] *Aksjologia współczesnego prawa międzynarodowego*, A. Wnukiewicz-Kozłowska (red.), Wrocław 2011, s. 277 i n.; R. Wieruszewski, [w:] *Mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Analiza systemowa*, R. Wieruszewski (red.), Warszawa 2017, s. XX.

¹⁰¹⁹ Stały Trybunał Arbitrażowy (ang. *Permanent Court of Arbitration*; dalej: STA) jest międzynarodowym sądem arbitrażowym posiadającym jurysdykcję ogólną o zasięgu globalnym. Został on ustanowiony Konwencją

w Luksemburgu, Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze¹⁰²⁰ oraz Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza w Hamburgu¹⁰²¹¹⁰²². Jednakże tylko TSUE i ETPC wydają się właściwe w zakresie sądowej kontroli zapewnienia wnioskodawcom dostatecznej ochrony prawnej przed nieobiektywnym procesem oceny ich projektów z perspektywy procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce¹⁰²³. Pozostałe wskazane powyżej międzynarodowe sądy i fora arbitrażowe cechuje brak kognicji do orzekania w sprawach z zakresu prawidłowości przeprowadzenia oceny wniosków o dofinansowanie z funduszy europejskich w Polsce.

o pokojowym rozstrzygnięciu sporów międzynarodowych z 1899 r., zrewidowaną w 1907 r. Polska przystąpiła do tejże konwencji w 1929 r. na mocy oświadczenia rządowego z 18 grudnia 1929 r. w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do konwencji o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych, podpisanej w Hadze dnia 18 października 1907 r. (Dz.U. z 1930 r. Nr 9, poz. 64). Kompetencje *ratione personae* kształtują się w ten sposób, że stronami w postępowaniu przed STA mogą być zarówno organizacje międzyrządowe, państwa, instytucje państwowe, jak też podmioty prywatne (przedsiębiorstwa). Jeśli chodzi o kompetencje *ratione materiae*, to obejmują one w szczególności spory terytorialne, handlowe i inwestycyjne, w tym spory wynikłe na gruncie traktatów i umów inwestycyjnych. Zob. J. Kolasa, *Stały Trybunał Arbitrażowy* [w:] *Współczesne sądownictwo międzynarodowe. Tom I. Zagadnienia instytucjonalne*, J. Kolasa (red.), Wrocław 2009, s. 47 i n. Por. M. Makiela, *Stały Trybunał Arbitrażowy w Hadze* [w:] *Sądy i trybunały oraz pozasądowe sposoby załatwiania sporów międzynarodowych. Perspektywa polska*, B. Kuźniak (red.), Warszawa 2015, s. 34, K.J. Marciniak, *Instytucja arbitrażu w Konwencjach haskich oraz Stały Trybunał Arbitrażowy* [w:] *Arbitraż w prawie międzynarodowym*, C. Mik (red.), Warszawa 2014, s. 26-30. Zob. też *Permanent Court of Arbitration (PCA) Arbitration Rules 2012*, <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2015/11/PCA-Arbitration-Rules-2012.pdf> (dostęp: 7 września 2020 r.).

¹⁰²⁰ Międzynarodowy Trybunał Karny (ang. *International Criminal Court*; dalej: MTK) został utworzony na podstawie Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708). Jest on sądem o zasięgu globalnym, którego materialny zakres jurysdykcji obejmuje najcięższe formy naruszeń prawa międzynarodowego o charakterze karnym (szerzej na ten temat zob. np. M. Plachta, *Jurysdykcja Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „*Studia Prawnicze*” 2002, nr 4, s. 5 i n., E. Karska, *Międzynarodowy Trybunał Karny* [w:] *Współczesne sądownictwo międzynarodowe. Tom I. Zagadnienia instytucjonalne*, J. Kolasa (red.), Wrocław 2009, s. 167-169, M. Makiela, M. Marcinko, *Międzynarodowy Trybunał Karny. Prezentacja instytucji w świetle polskiego stanowiska negocjacyjnego* [w:] *Sądy i trybunały oraz pozasądowe sposoby załatwiania sporów międzynarodowych. Perspektywa polska*, B. Kuźniak (red.), Warszawa 2015, s. 70-71). Z kolei procedura odwoławcza w ramach systemu realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce nie ma charakteru karnego. Por. N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 270.

¹⁰²¹ Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza (ang. *International Tribunal for the Law of the Sea*; dalej: ITLOS) – jest międzynarodowym organem sądowym o zasięgu ogólnoświatowym, powstałym na mocy Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzonej w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543). Cechą wyróżniającą ITLOS spośród innych międzynarodowych sądów i trybunałów jest ograniczenie jego wyspecjalizowanej jurysdykcji wyłącznie do spraw z zakresu prawa morza. Zob. J. Symonides, *Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza – specyfika, orzecznictwo, perspektywy*, „*Gdańskie Studia Prawnicze*” 2013, t. XXIX, s. 214-215, E. Karska, *Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza* [w:] *Współczesne sądownictwo międzynarodowe. Tom I. Zagadnienia instytucjonalne*, J. Kolasa (red.), Wrocław 2009, s. 104, B. Stępień, *Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza w Hamburgu* [w:] *Sądy i trybunały oraz pozasądowe sposoby załatwiania sporów międzynarodowych. Perspektywa polska*, B. Kuźniak (red.), Warszawa 2015, s. 100.

¹⁰²² Por. B. Kuźniak, *Przestrzeń operacyjna...*, s. 139-140.

¹⁰²³ Ze względu na zakres tematyczny niniejszego opracowania, kwestia jurysdykcji trybunałów administracyjnych organizacji międzynarodowych nie była przedmiotem analizy, gdyż ich kompetencje nie obejmują procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce. Na temat kompetencji tychże trybunałów zob. np. W. Kilariski, *Trybunały administracyjnie organizacji międzynarodowych* [w:] *Współczesne sądownictwo międzynarodowe. Tom I. Zagadnienia instytucjonalne*, J. Kolasa (red.), Wrocław 2009, s. 411 i n.

TSUE jest sądem regionalnym z jurysdykcją ogólną. Jest on organem sądowym Unii Europejskiej. Na jego międzynarodowy charakter wskazuje przede wszystkim fakt, że jest on właściwy zarówno do rozstrzygania sporów pomiędzy państwami członkowskimi (art. 259 TFUE), jak również pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi (art. 258 TFUE)¹⁰²⁴. TSUE został utworzony na mocy Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z 18 kwietnia 1951 r.¹⁰²⁵. Jego obecna struktura została ukształtowana przepisami Traktatu z Lizbony¹⁰²⁶. Specyficzną cechą TSUE jest jego obligatoryjna jurysdykcja¹⁰²⁷, tzn. jego właściwość obejmuje wszystkie sprawy wynikłe na gruncie stosowania traktatów, a wyłączenie jakiegokolwiek kwestii z tego zakresu nie należy do dyskrecjonalnej kompetencji państw członkowskich. Ponadto z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej państwa członkowskie zgadzają się na jurysdykcję TSUE w zakresie rozstrzygania sporów mieszczących się w zakresie przedmiotowym prawa unijnego¹⁰²⁸.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE na strukturę sądownictwa unijnego, tworzącą Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej *sensu largo*, składają się następujące jednostki sądownicze: Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane (ustanowiony w 2004 r. Sąd ds. Służby Publicznej, który po wypełnieniu swojej roli został rozwiązany w 2016 r.)¹⁰²⁹. Zasadniczą funkcją TSUE jest zapewnienie poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Swoje kompetencje realizuje on poprzez orzekanie zgodnie z traktatami: 1) w przedmiocie skarg wniesionych przez państwa członkowskie, instytucje, a także osoby fizyczne lub prawne; 2) w trybie prejudycjalnym, na wniosek sądów państw członkowskich, w sprawie wykładni prawa Unii Europejskiej lub ważności aktów przyjętych przez instytucje; 3) w innych sprawach przewidzianych w traktatach (art. 19 ust. 3 TUE). *Ergo*, jurysdykcja TSUE obejmuje całość prawa unijnego. Jednakże, stosownie do przepisu art. 275 akapit 1

¹⁰²⁴ M. Szwarc-Kuczer, *Komentarz do art. 256 TFUE* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 239. Zob. też J. Łacny, *Ochrona praw podstawowych...*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 12, s. 25-26.

¹⁰²⁵ Zob. *Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=PL> (dostęp: 7 września 2020 r.). Zob. też K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek w postępowaniu przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007, s. 23.

¹⁰²⁶ Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 13 grudnia 2007 r., Dz.Urz. UE 2007 C 306.

¹⁰²⁷ Stosownie do przepisu art. 344 TFUE „Państwa Członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania Traktatów procedurze rozstrzygania innej niż w nich przewidziana.”. Zob. też T.T. Koncewicz, *Jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości: nietypowa międzynarodowa czy szczególna wspólnotowa?*, „Palestra” 2006, z. 9-10, s. 248-250; J. Barcik, *Struktura instytucjonalna Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, J. Barcik, A. Wentkowska, Warszawa 2014, s. 180.

¹⁰²⁸ M. Szwarc-Kuczer, *op. cit.*, s. 239.

¹⁰²⁹ Zob. M. Ingelevič-Citak, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] *Sądy i trybunały oraz pozasądowe sposoby załatwiania sporów międzynarodowych. Perspektywa polska*, B. Kuźniak (red.), Warszawa 2015, s. 54 i nast.

TFUE, przedmiotowy trybunał nie jest właściwy w zakresie postanowień dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz aktów przyjętych na ich podstawie¹⁰³⁰.

Niezależnie od pełnienia funkcji sądu międzynarodowego, TSUE działa jako sąd konstytucyjny, administracyjny, cywilny oraz sąd pracy¹⁰³¹. Funkcja sądu konstytucyjnego przejawia się przede wszystkim w rozstrzyganiu o zgodności z postanowieniami traktatowymi aktów unijnego prawa pochodnego, tj. rozporządzeń, dyrektyw i decyzji wydawanych przez instytucje Unii Europejskiej¹⁰³². TSUE, na wniosek państwa członkowskiego bądź instytucji Unii Europejskiej, kontroluje legalność aktów prawodawczych, aktów Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego, innych niż zalecenia i opinie, oraz aktów Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich (art. 263 TFUE). Ponadto, na podstawie art. 265 TFUE, TSUE jest właściwy do rozstrzygania co do zaniechania przez instytucje unijne działań wynikających z traktatów. Z kolei w trybie art. 267 TFUE, w odpowiedzi na pytanie zadane przez sąd krajowy, TSUE jest uprawniony do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni traktatów oraz o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii Europejskiej¹⁰³³. Dodatkowo przepisy art. 263 i 265 TFUE przyznają TSUE jurysdykcję w przedmiocie rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy instytucjami unijnymi¹⁰³⁴ oraz opiniowania umów międzynarodowych w zakresie ewentualnego istnienia kompetencji Unii Europejskiej do ich zawarcia¹⁰³⁵. Jako sąd cywilny TSUE rozpatruje sprawy o odszkodowania za szkody wyrządzone przez instytucje Unii Europejskiej lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji (art. 340 TFUE). Z kolei funkcja sądu pracy

¹⁰³⁰ Wyjątek od tej zasady został ustanowiony w art. 275 akapit 2 TFUE, zgodnie z którym „Trybunał jest jednak właściwy w zakresie kontroli przestrzegania artykułu 40 Traktatu o Unii Europejskiej oraz orzekania w sprawie skarg wniesionych na warunkach przewidzianych w artykule 263 akapit czwarty niniejszego Traktatu, dotyczących kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 Traktatu o Unii Europejskiej”. Zob. J. Barcik, *Struktura instytucjonalna...*, s. 179-180.

¹⁰³¹ Zob. J. Witkowski, *Wpływ orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na prawo pracy Unii Europejskiej*, „Ius Novum” 2017, nr 1, s. 167-168.

¹⁰³² Np. w wyroku z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie C-294/83 *Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, ECLI:EU:C:1986:166, TSUE odniósł się do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą jako do „podstawowej karty konstytucyjnej”.

¹⁰³³ Zob. szerzej A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010, s. 22 i n.; R. Grzeszczak, M. Krajewski, „Sąd” w świetle przepisów art. 47 KPP oraz art. 267 TFUE, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 6, s. 7-10.

¹⁰³⁴ Zob. np. wyrok Trybunału z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie C-70/88 *Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1990:217.

¹⁰³⁵ Szczególne znaczenie w tym zakresie ma procedura wydawania opinii w sprawie zgodności przewidywanej umowy z traktatami w trybie uprzedniej kontroli określonej w art. 218 ust. 11 TFUE. W sytuacji wydania przez TSUE opinii negatywnej, przewidywana umowa nie może wejść w życie, chyba że nastąpi jej zmiana lub rewizja Traktatów. Tytułem przykładu można wskazać opinię 2/94 dotyczącą przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do EKPC, w której TSUE stwierdził brak kompetencji WE do podjęcia działań. Zob. M. Szwarc-Kuczer, *op. cit.*, s. 240-241.

przejawia się w orzekaniu w sprawach sporów pracowniczych między Unią Europejską i jej pracownikami (art. 270 TFUE)¹⁰³⁶. W charakterze sądu administracyjnego TSUE działa przede wszystkim w postępowaniach, w których osoby fizyczne lub prawne mogą kwestionować bezczynność instytucji unijnych (art. 265 akapit 3 TFUE)¹⁰³⁷ bądź wnosić skargi na akty konkretne i indywidualne, których są adresatami lub które dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie oraz na akty regulacyjne, które dotyczą ich bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych¹⁰³⁸. Z uwagi na tak szeroki zakres kompetencji TSUE oraz fakt, że redystrybucja środków unijnych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności jest immanentną częścią realizacji budżetu Unii Europejskiej należy stwierdzić, że trybunał ten obejmuje swoją właściwością także sprawy związane z kontrolą prawidłowości oceny i wyboru projektów do dofinansowania przez właściwe instytucje zarządzające, pośredniczące i wdrażające w ramach procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce¹⁰³⁹.

ETPC jest sądem regionalnym z jurysdykcją wyspecjalizowaną w zakresie ochrony praw człowieka. Jest on jedynym organem jurysdykcyjnym działającym w ramach systemu Rady Europy. Został on utworzony 21 stycznia 1959 r. na mocy przepisu art. 19 EKPC¹⁰⁴⁰. Zasadnicze elementy jego obecnej struktury organizacyjnej zostały ukształtowane postanowieniami Protokołu Nr 11 do EKPC z 11 maja 1994 r., dotyczącego przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję¹⁰⁴¹, oraz Protokołu Nr 14 do EKPC z 13 maja 2004 r. zmieniającego system kontroli Konwencji¹⁰⁴². ETPC posiada wyłączne kompetencje do orzekania w kierowanych do niego sprawach z zakresu przestrzegania zobowiązań wynikających z EKPC i jej protokołów dodatkowych przez państwa będące

¹⁰³⁶ J. Barcik, *Struktura instytucjonalna...*, s. 180-181.

¹⁰³⁷ Zob. H. Bajorek-Ziaja, *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz skarga do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 241-244.

¹⁰³⁸ M. Szwarc-Kuczer, *op. cit.*, s. 241.

¹⁰³⁹ Problematyka formy prawnej procedury odwoławczej umożliwiającej ochronę praw wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie projektów z funduszy strukturalnych UE była już analizowana przez TSUE. W swym wyroku z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt C-562/12, w sprawie Liivimaa Lihaveis MTÜ przeciwko Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee, Trybunał ten uznał, że wykluczenie przez estońskie przepisy (niemające charakteru powszechnie obowiązujących) prawa wnioskodawcy do wniesienia odwołania od decyzji odmawiającej przyznania dofinansowania projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, wydanej przez krajową instytucję zarządzającą jednym z programów, stanowi naruszenie art. 47 akapit 1 KPP. Zob. szerzej J. Łacny, *Ochrona praw podstawowych...*, s. 27.

¹⁰⁴⁰ B. Gronowska, *Systemy regionalnej ochrony praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka i ich ochrona*, B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, Toruń 2010, s. 151-152. Zob. też M.W. Janis, R.S. Kay, A.W. Bradley, *European Human Rights Law. Text and Materials*, Oxford 2008, s. 70.

¹⁰⁴¹ Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962.

¹⁰⁴² Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 587.

członkami Rady Europy, w tym Polskę¹⁰⁴³. Jego rozstrzygnięcia – zapadające w postaci wyroków i postanowień – mają charakter ostateczny i wiążący (organem właściwym do kontroli wykonywania orzeczeń ETPC jest Komitet Ministrów Rady Europy)¹⁰⁴⁴. Trybunał strasburski, na mocy art. 32 EKPC, jest właściwy do rozpatrywania następujących rodzajów spraw: 1) skarg międzypaństwowych, 2) skarg indywidualnych, 3) dokonywania wykładni wyroków ETPC oraz 4) wydawania opinii doradczych w kwestiach prawnych dotyczących wykładni przepisów EKPC i jej protokołów dodatkowych¹⁰⁴⁵. Można zatem zauważyć, że przepisy Konwencji przewidują dychotomiczny podział określonych w niej środków prawnych na skargę międzypaństwową i indywidualną¹⁰⁴⁶. Warto przy tym wskazać za *A. Wnukiewicz-Kozłowską*, że „w kompetencjach Trybunału zawiera się zatem decyzja o dopuszczalności skargi, ustalanie faktów, zachęcanie do przyjęcia ugody, decydowanie o tym, czy postanowienia Konwencji zostały naruszone, i jeśli tak, przyznawanie odszkodowania”¹⁰⁴⁷.

Pomimo formalnoprawnego przyporządkowania ETPC jako organu sądownictwa międzynarodowego, zakres i sposób jego działania wskazuje na występowanie pewnych podobieństw do działalności organów orzecznictwa konstytucyjnego państw-stron Konwencji. Wynika to przede wszystkim z faktu, że postanowienia EKPC ukierunkowują działalność orzeczniczą tegoż trybunału na rozpatrywanie skarg indywidualnych wnoszonych bezpośrednio przez osoby, organizacje pozarządowe lub grupy jednostek (art. 34 EKPC) znajdujące się pod jurysdykcją państw będących stronami Konwencji¹⁰⁴⁸. Skargi te, stanowiące zdecydowaną większość skarg wnoszonych do ETPC, rozpatrywane są w ramach mechanizmu kontrolnego EKPC w zakresie zgodności aktów stosowania prawa (związanych z wykonywaniem władzy publicznej) z określonymi w Konwencji normami prawa międzynarodowego regulującymi prawa człowieka i podstawowe wolności, w tym prawo do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 EKPC) i skutecznego środka odwoławczego (art. 13 EKPC). Materia spraw regulowanych przez te normy jest zatem dalece zbieżna z materią

¹⁰⁴³ Zob. P. Leach, *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, Oxford 2011, s. 122 i n. Zob. też wyrok ETPC z dnia 24 lutego 1998 r. *Botta przeciwko Włochom*, skarga nr 21439/93 oraz postanowienie ETPC z dnia 23 października 2010 r. *Kozłova i Smirnova przeciwko Łotwie*, skarga nr 57381/00.

¹⁰⁴⁴ L. Garlicki, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2011, s. 13-14.

¹⁰⁴⁵ A. Hauser, *Prawo jednostki do sądu europejskiego*, Warszawa 2017, s. 35-36.

¹⁰⁴⁶ P. Tacik, *Europejski Trybunał Praw Człowieka [w:] Sądy i trybunały oraz pozasądowe sposoby załatwiania sporów międzynarodowych. Perspektywa polska*, B. Kuźniak (red.), Warszawa 2015, s. 38.

¹⁰⁴⁷ A. Wnukiewicz-Kozłowska, *Europejski Trybunał Praw Człowieka [w:] Współczesne sądownictwo międzynarodowe. Tom I. Zagadnienia instytucjonalne*, J. Kolasa (red.), Wrocław 2009, s. 299. Zob. też J.G. Merrills, A.H. Robertson, *Human Rights in Europe. A Study of the European Convention on Human Rights*, Manchester 2001, s. 317.

¹⁰⁴⁸ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017, s. 53. Zob. też M. Lubiszewski, J. Czepek, *Procedura wyroku pilotażowego w praktyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2016, s. 15-16.

regulowaną przez normy konstytucyjne. W tej sytuacji można więc doszukać się pewnych analogii pomiędzy instytucją skargi indywidualnej do ETPC a modelem skargi konstytucyjnej o szerokich zakresach (zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym). Należy przy tym mieć na uwadze, że zgodnie z zasadą subsydiarności ETPC nie może być postrzegany jako międzynarodowy sąd apelacyjny czy kasacyjny¹⁰⁴⁹. Niemniej jednak, jak słusznie zauważa J. Uliasz, „art. 34, który gwarantuje prawo do indywidualnej skargi, daje uprawnionemu rzeczywistą szansę do podjęcia działań prawnych na poziomie międzynarodowym. Jest to również jedna z podstawowych gwarancji skuteczności systemu Konwencji dla ochrony praw człowieka”¹⁰⁵⁰.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że – podobnie jak TSUE – ETPC jest sądem międzynarodowym właściwym do rozpoznawania spraw dotyczących potencjalnych skarg wnioskodawców związanych z procedurą odwoławczą w systemie realizacji polityki spójności UE w Polsce¹⁰⁵¹. W związku z tym w dalszej części opracowania analizie zostaną poddane wyłącznie tryby postępowania przed tymi dwoma sądami międzynarodowymi, które potencjalnie mogą mieć zastosowanie w wyżej wskazanym zakresie przedmiotowym.

¹⁰⁴⁹ L. Garlicki, *op.cit.*, s. 22-23.

¹⁰⁵⁰ J. Uliasz, *Skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *System ochrony praw człowieka w RP*, H. Zięba-Załucka (red.), Rzeszów 2015, s. 188. Zob. też K. Cymeris, *Tendencje w zakresie ochrony praw człowieka w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, J. Jaskiernia (red.), Toruń 2015, s. 11 i n.

¹⁰⁵¹ W celu empirycznego zweryfikowania tej tezy autor niniejszej pracy wystąpił z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej w zakresie wskazania orzeczeń TSUE i ETPC dotyczących postępowań w przedmiocie uzyskiwania dotacji w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce do następujących podmiotów i instytucji (z odpowiednim uwzględnieniem ich właściwości rzeczowej): TSUE, ETPC, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz jednego z polskich posłów do Parlamentu Europejskiego. Jednakże z informacji udzielonej przez MSZ w piśmie z dnia 23 stycznia 2020 r., znak: BRP.0162.12.2020/2 wynika, że „Europejski Trybunał Praw Człowieka nie zakomunikował Polsce żadnej sprawy dot. procedury uzyskiwania dotacji w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce. Przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie toczyły i nie toczą się przeciwko Polsce tego typu postępowania”. MiR w piśmie z dnia 16 maja 2018 r., znak: BM-III.015.5.2018.MR, stwierdziło, że „Ministerstwo nie posiada wnioskowanych informacji” oraz wskazało MSZ jako podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764, z późn. zm.), gdyż „rolę koordynatora całości spraw związanych z postępowaniami przed Trybunałem Sprawiedliwości UE pełni Pełnomocnik RP przed TSUE umiejscowiony w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. MSZ jest również koordynatorem spraw prowadzonych przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka”. Z kolei ETPC pismem z dnia 20 lutego 2018 r., znak: ECHR-APo13 bis KKZ/BU/ro, odmówił udzielenia informacji we wnioskowanym zakresie z uwagi na fakt, że „ani Trybunał, ani Kanclerz Trybunału nie są uprawnieni przez Konwencję lub Regulamin Trybunału do podjęcia proponowanych (...) działań”. Jeżeli chodzi o TSUE oraz posła do Parlamentu Europejskiego, to do chwili zakończenia prac nad niniejszą rozprawą odpowiedzi na złożone wnioski o udostępnienie informacji publicznej nie zostały udzielone.

2. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu

TSUE jest kompetentny do rozpatrywania spraw zarówno w ramach jurysdykcji niespornej, jak i spornej. W zakresie jurysdykcji niespornej TSUE orzeka w sprawach zgodności z traktatami przewidywanej umowy międzynarodowej, którą zamierza zawrzeć Unia Europejska (art. 218 TFUE), oraz pytań prejudycjalnych, kierowanych przez sądy krajowe, w zakresie wykładni prawa unijnego lub wykładni i ważności aktów przyjętych przez instytucje UE (art. 267 TFUE oraz art. 19 ust. 3 lit. b TUE)¹⁰⁵². Z uwagi na fakt, że jurysdykcja TSUE w sprawach niespornych określonych w art. 218 TFUE nie ma zastosowania do procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce, procedura z nią związana nie będzie przedmiotem analizy w niniejszej pracy¹⁰⁵³. Z kolei instytucja pytań prejudycjalnych stanowi skuteczny instrument stwierdzenia naruszeń przepisów prawa UE oraz egzekwowania ich przestrzegania¹⁰⁵⁴, w szczególności ze względu na możliwość zawieszenia przez sąd krajowy stosowania aktu prawa krajowego wydanego na podstawie aktu prawa unijnego, który został uznany przez TSUE za nieważny, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia poruszanej tematyki i zostanie szczegółowo omówione w dalszej części pracy¹⁰⁵⁵.

Do najważniejszych spraw spornych w kontekście badania przestrzegania prawa unijnego można zaliczyć następujące postępowania skargowe: o niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwa członkowskie (art. 258-260 TFUE), o stwierdzenie nieważności aktu prawa unijnego (art. 263 TFUE), na bezczynność instytucji UE (art. 265 TFUE) oraz o odszkodowanie z instytucji UE (art. 268 w zw. z art. 340 TFUE)¹⁰⁵⁶. Podstawą wszczęcia postępowania na podstawie przepisu art. 258 TFUE jest uchybienie przez państwo członkowskie jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów, zasad ogólnych prawa unijnego, aktów prawa pochodnego wydawanych przez instytucje UE lub umów międzynarodowych zawieranych w trybie art. 218 TFUE¹⁰⁵⁷. W związku z tym, że stosownie do art. 6 ust. 1 TUE, Karta praw podstawowych ma taką samą moc prawną jak traktaty¹⁰⁵⁸ należy przyjąć, że naruszenie przez państwo członkowskie przepisów KPP w zakresie, w jakim

¹⁰⁵² J. Barcik, *Struktura instytucjonalna...*, s. 181.

¹⁰⁵³ Szerzej na ten temat zob. np. A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2012, s. 1591 i nast.

¹⁰⁵⁴ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 260.

¹⁰⁵⁵ E. Krzysztofik, *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej [w:] Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, A. Kuś (red.), Lublin 2010, s. 292.

¹⁰⁵⁶ Zob. J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim)*, Warszawa-Poznań 2011, s. 178.

¹⁰⁵⁷ Zob. np. wyrok TSUE z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI:EU:C:2018:255.

¹⁰⁵⁸ Zob. J. Łacny, *Ochrona praw podstawowych...*, s. 26-27.

są one wiążące dla tego państwa, może stanowić podstawę do zastosowania art. 258 TFUE¹⁰⁵⁹. Naruszenie prawa unijnego implikujące odpowiedzialność państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE może przybrać dowolną formę. Mogą to być działania państwa członkowskiego wprowadzające do obrotu prawnego lub w nim utrzymujące wszelkie środki prawne, które w jakiegokolwiek sposób ograniczają efektywność stosowania prawa unijnego¹⁰⁶⁰, w szczególności polegające na: działaniu państwa w sposób sprzeczny z prawem unijnym, zaniechaniu podjęcia określonych działań, do których państwo jest zobowiązane, czy też zaniechaniu podjęcia wystarczających działań przeciwdziałających naruszeniom prawa unijnego przez podmioty indywidualne¹⁰⁶¹. Odpowiedzialność państwa członkowskiego powstaje niezależnie od tego który organ władzy publicznej potencjalnie naruszył prawo UE¹⁰⁶².

Legitymację procesową czynną w sprawach wszczynanych na podstawie art. 258 TFUE posiada wyłącznie Komisja. Wnosząc *a contrario* należy więc stwierdzić, że jednostki nie mogą występować ze skargą na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie bezpośrednio do TSUE¹⁰⁶³. Jednakże Komisja może wszcząć stosowne postępowanie z własnej inicjatywy lub po uzyskaniu informacji o naruszeniu prawa unijnego przez państwo członkowskie od innych podmiotów, w szczególności od osób fizycznych lub prawnych, a więc potencjalnie także od wnioskodawców w ramach systemu realizacji unijnej polityki spójności, przy czym informacje o naruszeniu zasad traktatów są jedną z kwestii traktowanych priorytetowo przez Komisję¹⁰⁶⁴. Jak podkreśla D. Kornobis-Romanowska, pomimo że w ramach kontroli zobowiązań traktatowych przez państwa członkowskie nie przyznano instrumentów prawnym podmiotom prywatnym, rola tych podmiotów jest znacząca

¹⁰⁵⁹ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 260.

¹⁰⁶⁰ Zob. A. Wentkowska, *Sądowy system ochrony prawnej w Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, J. Barcik, A. Wentkowska, Warszawa 2014, s. 384 i n.

¹⁰⁶¹ Było to przedmiotem np. sprawy C-265/95 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*, ECLI:EU:C:1997:595. W wyroku z dnia 9 grudnia 1997 r. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził m.in. naruszenie prawa unijnego przez Francję w formie zaniechania „w sposób oczywisty i uporczywy podjęcia wystarczających i stosownych kroków w celu położenia kresu aktom wandalizmu powodującym na jej terytorium ograniczenia w swobodzie przepływu niektórych produktów rolnych pochodzących z innych państw członkowskich i uniemożliwienia popelnienia takich aktów w przyszłości”.

¹⁰⁶² W wyroku z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89 *A. Foster i in. przeciwko British Gas plc*, ECLI:EU:C:1990:313, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że pojęcie państwa obejmuje „podmioty bez względu na formę prawną, które na podstawie norm przyjętych przez państwo są odpowiedzialne za świadczenie usług publicznych pod kontrolą państwa i mają w tym celu nadane szczególne uprawnienia, wykraczające poza te, które wynikają ze zwykłych reguł mających zastosowanie w stosunkach między osobami prywatnymi”.

¹⁰⁶³ Por. postanowienie Sądu z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie T-182/05 *Kowalski przeciwko Polsce*, ECLI:EU:T:2005:390, odrzucające skargę odszkodowawczą przeciwko Polsce oraz postanowienie Sądu z dnia 16 stycznia 2007 r. w sprawie T-328/06 *Siwecki przeciwko Polsce*, ECLI:EU:T:2007:8, oddalające wniosek o przyznanie pomocy prawnej na rzecz podmiotu zamierzającego wnieść skargę przeciwko Polsce.

¹⁰⁶⁴ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 263.

na etapie inicjowania kontroli sprawowanej przez Komisję¹⁰⁶⁵. Nie można zatem w pełni podzielić poglądu wyrażonego przez R. Poździka, że „W prawie unijnym wyłączona jest unijna droga sądowa dla podmiotów indywidualnych, których projekty uzyskały negatywną oceną na poziomie krajowym. Stanowi to dopełnienie zasady decentralizacji procedur dotyczących oceny i wyboru projektów do wsparcia z funduszy strukturalnych i FS. Na poziomie unijnym wydawana jest jedynie decyzja KE odnośnie dużych projektów oraz w przedmiocie korekty finansowej nakładanej na państwo członkowskie (art. 288 ust. 4 TFUE), które podlegają zaskarżeniu do TS w trybie skargi na nieważność (art. 263 TFUE)”¹⁰⁶⁶. W świetle powyższych konstatacji trzeba stwierdzić, że wnioskodawcy, których projekty nie zostały wybrane do realizacji mogą na mocy art. 258 TFUE zainicjować za pośrednictwem Komisji kontrolę wykonywania zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie, dokonywaną przez TSUE. Podmiot zwracający się do Komisji z informacją o domniemanym naruszeniu nie musi posiadać interesu prawnego ani wykazać, że skutki tego naruszenia pośrednio bądź bezpośrednio go dotyczą, zatem dopuszczalna jest *actio popularis*¹⁰⁶⁷. Zasygnalizowane powyżej kwestie będą przedmiotem pogłębionej analizy w dalszej części pracy.

Kolejną kategorią podmiotów mającą możliwość inicjowania postępowania o naruszenie prawa unijnego przez państwo członkowskie jest inne państwo członkowskie (art. 259 TFUE). Procedura obowiązująca w tym zakresie jest zbliżona do procedury określonej w art. 258 TFUE i stanowi jej uzupełnienie. Jeśli którekolwiek z państw członkowskich uzna, że inne państwo członkowskie nie wykonuje zobowiązań traktatowych, może złożyć stosowny wniosek do Komisji. Jeśli w terminie trzech miesięcy Komisja nie podejmie działań i nie wystosuje uzasadnionej opinii, państwo członkowskie uzyskuje kompetencję do samodzielnego wniesienia skargi do TSUE. Tryb skargowy określony w art. 259 TFUE jest wykorzystywany przez państwa członkowskie bardzo sporadycznie¹⁰⁶⁸. Dodatkowo należy stwierdzić, że przepis ten, z uwagi na swój proceduralny i kompetencyjny charakter, nie przyznaje jednostkom praw, których można by było dochodzić bezpośrednio przed sądami krajowymi.

¹⁰⁶⁵ *Ibidem*, s. 254.

¹⁰⁶⁶ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 96. Por. J. Łacny, *Środki ochrony prawnej przysługujące wnioskodawcom w przypadku odmowy przyznania dotacji z funduszy UE na duże projekty (uwagi do wyroków Sądu UE w sprawach T-512/14 Green Source Poland v. Komisja oraz T-403/15 JYSK sp. z o.o. v. Komisja)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 12, s. 73i nast.

¹⁰⁶⁷ E. Krzysztofik, *op. cit.*, s. 278.

¹⁰⁶⁸ Do tej pory TSUE orzekał w trybie określonym w art. 259 TFUE tylko w następujących sprawach: C-141/78 *Republika Francuska przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, ECLI:EU:C:1979:225, C-338/95 *Królestwo Belgii przeciwko Królestwu Hiszpanii*, ECLI:EU:C:1997:552, oraz C-145/04 *Królestwo Hiszpanii przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, ECLI:EU:C:2006:543.

Ze skargą o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE (art. 263 TFUE)¹⁰⁶⁹ do TSUE mogą wystąpić trzy kategorie podmiotów posiadających legitymację czynną: uprzywilejowane, półuprzywilejowane i nieuprzywilejowane¹⁰⁷⁰. Do podmiotów uprzywilejowanych, tj. mogących zaskarżyć każdy akt prawa unijnego podlegającego jurysdykcji TSUE bez konieczności wykazania interesu prawnego, zalicza się państwa członkowskie, Parlament Europejski, Radę i Komisję. Podmioty półuprzywilejowane, tj. Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny i Komitet Regionów, uprawnione są do wniesienia skargi jedynie w celu zapewnienia ochrony własnych prerogatyw. Z kolei osoby fizyczne i prawne, należące do kategorii podmiotów nieuprzywilejowanych, mogą zainicjować postępowanie skargowe o stwierdzenie nieważności jedynie tych unijnych aktów normatywnych, których są adresatami lub które dotyczą ich bezpośrednio¹⁰⁷¹ i indywidualnie¹⁰⁷² oraz na akty regulacyjne, które dotyczą ich bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych¹⁰⁷³.

Na podstawie art. 263 akapit 4 w związku z akapitem 2 TFUE osoby fizyczne i prawne, a zatem potencjalni wnioskodawcy w ramach funduszy unijnych, mogą postawić w skardze o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE następujące zarzuty: braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia traktatów założycielskich lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem lub nadużycia władzy. Skargi podmiotów nieuprzywilejowanych są rozpatrywane przez Sąd. Mogą one być wnoszone w terminie dwóch miesięcy od daty publikacji aktu lub jego notyfikowania skarżącemu lub, w razie ich braku, od daty powzięcia przez niego wiadomości o tym akcie¹⁰⁷⁴. Jednakże z uwagi na fakt, że zgodnie z modelem zdecentralizowanego wykonywania prawa unijnego Polska jako państwo członkowskie w ramach przyznanej autonomii proceduralnej samodzielnie kształtuje system

¹⁰⁶⁹ Przepis art. 263 akapit 1 do aktów prawa Unii Europejskiej zalicza akty ustawodawcze, akty Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego inne niż zalecenia i opinie, akty Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej zmierzające do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich oraz akty organów lub jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich.

¹⁰⁷⁰ Zob. H. Bajorek-Ziaja, *Skarga do Europejskiego Trybunału...*, s. 234-235.

¹⁰⁷¹ W wyroku z dnia 1 lipca 1965 r. w sprawach połączonych C-106 oraz 107/63 *Alfred Toepfer i Getreide-Import Gesellschaft przeciwko Komisji EWG*, ECLI:EU:C:1965:65, Trybunał dokonał wykładni tego pojęcia stanowiąc, że „akt dotyczy podmiotu bezpośrednio tylko wówczas, gdy decyzja wywiera w stosunku do nich skutki przez wzgląd na pewne cechy dla nich charakterystyczne lub na okoliczności, które wyróżniają te osoby od wszystkich innych osób, gdy w ten sposób indywidualizuje je tak jakby były one jej adresatami”.

¹⁰⁷² W wyroku z dnia 15 lipca 1963 r. w sprawie C-25/62 *Plaumann & Co. przeciwko Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, ECLI:EU:C:1963:17, Trybunał orzekł, że akt stosowania prawa dotyczy podmiotu konkretnie i indywidualnie jedynie w przypadku gdy „dana decyzja wpływa na ich sytuację prawną z uwagi na pewne cechy charakterystyczne dla nich lub przez wzgląd na okoliczności odróżniające je od wszystkich innych osób i w ten sposób wyróżniają je indywidualnie tak jak w przypadku adresata decyzji”.

¹⁰⁷³ A. Hauser, *op. cit.*, s. 104. Zob. też M. Krajewski, *Przesłanki dopuszczalności skargi na nieważność aktu UE z art. 263 ust. 4 TFUE (analiza orzecznictwa)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 2, s. 59 i n.; M. Krajewski, *Ograniczony dostęp osób prywatnych do sądów Unii przez skargę na nieważność aktu (stan i kierunki badań)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 9, s. 46 i n.

¹⁰⁷⁴ Zob. M. Jaśkowski, *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 230 i n.

zarządzania (w tym oceny i wyboru projektów) oraz kontroli dystrybucji funduszy UE, tryb skargowy określony w przepisie art. 263 TFUE nie ma zastosowania w zakresie procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce¹⁰⁷⁵.

Uzupełnieniem normy zawartej w przepisie art. 263 TFUE jest przepis art. 265 TFUE dotyczący skargi do TSUE na bezczynność instytucji UE¹⁰⁷⁶. Stosownie do jego treści, państwa członkowskie i inne instytucje unijne mogą wnieść skargę do TSUE w celu stwierdzenia naruszenia w postaci zaniechania działania z naruszeniem traktatów przez Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę, Komisję, Europejski Bank Centralny lub inne organy i jednostki organizacyjne UE. Skarga sądowa na bezczynność jest dopuszczalna wyłącznie w sytuacji, gdy podmiot pozostający w zwłoce został uprzednio wezwany do podjęcia stosownych działań. Jeżeli w terminie dwóch miesięcy od tego wezwania instytucja, organ lub jednostka organizacyjna UE nie zajęła stanowiska, skarga na bezczynność może być wniesiona w terminie następnych dwóch miesięcy. W analogicznym trybie tego rodzaju skargę do TSUE może wnieść każda osoba fizyczna lub prawna, stawiając zarzut pozostawania w zwłoce przez unijną instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną w przypadku zaniechania wydania aktu skierowanego do tejże osoby, innego niż opinia lub zalecenie. Potencjalne rozszerzenie zakresu przedmiotowego skargi na inne akty, w tym akty dotyczące podmiotu skarżącego bezpośrednio i indywidualnie, nie jest dopuszczalne. Przepis art. 265 TFUE nie obliguje do działania jakichkolwiek organów państw członkowskich i, w konsekwencji, jednostki nie są uprawnione do powoływania go w postępowaniach przed właściwymi sądami krajowymi. Co więcej, niedopuszczalne jest wniesienie skargi w trybie art. 265 TFUE w zakresie spraw należących do wyłącznej kompetencji państw członkowskich¹⁰⁷⁷. Z uwagi na powyższe, skarga na bezczynność instytucji UE nie ma zastosowania w zakresie procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce.

Podobnie skarga odszkodowawcza przeciwko instytucjom Unii Europejskiej (art. 268 w zw. z art. 340 TFUE), mająca w założeniu zwiększyć możliwości kontroli sprawowanej przez podmioty prywatne nad wykonywaniem prawa unijnego, nie dotyczy procedury odwoławczej w ramach omawianego systemu. Art. 268 TFUE – jako przepis związkowy – znajduje zastosowanie wyłącznie do odpowiedzialności deliktowej UE. UE jest zobowiązana do

¹⁰⁷⁵ Zob. R. Poździk, *Zasady wdrażania funduszy...*, s. 5-6; N. Półtorak, *Efektywność prawa Unii Europejskiej...*, s. 38-39; A. Wróbel, *Autonomia proceduralna...*, s. 39-40.

¹⁰⁷⁶ W wyroku z dnia 26 listopada 1996 r., wydanym w sprawie C-68/95 *T. Port GmbH & Co. KG przeciwko Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, ECLI:EU:C:1996:452, Trybunał stwierdził, że oba przepisy „sprowadzają się do jednego i tego samego środka zaskarżenia”. Zob. A. Zawidzka, M. Taborowski, *Skarga na bezczynność instytucji wspólnotowych*, „Palestra” 2004, z. 3-4, s. 215.

¹⁰⁷⁷ K. Scheuring, *Komentarz do art. 265 TFUE [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 354-355.

naprawienia w ramach odpowiedzialności pozaumownej, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla systemów prawnych państw członkowskich, szkody wyrządzone przy wykonywaniu ich funkcji przez instytucje unijne lub jej pracowników¹⁰⁷⁸. W przypadku szkody wyrządzonej przez bezprawne działania pracownika instytucji unijnej, powództwo kierowane jest przeciwko UE lub instytucji zatrudniającej tego pracownika¹⁰⁷⁹.

Biorąc pod uwagę powyższe, w dalszej części pracy scharakteryzowane zostaną wyłącznie procedury określone w art. 258 TFUE oraz 267 TFUE, gdyż mogą one mieć największe praktyczne znaczenie w kontekście ochrony praw wnioskodawców, którzy w wyniku rozstrzygnięć właściwych instytucji nie uzyskali dofinansowania ze środków unijnych w ramach polityki spójności na realizację swoich projektów. Pozostałe procedury przed TSUE mają z perspektywy rozważań zawartych w niniejszej pracy znaczenie marginalne, dlatego zostaną pominięte.

2.1. Skarga do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie w kontekście procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce

2.1.1. Pojęcie i podstawy prawne skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie

W myśl przepisu art. 291 ust. 1 TFUE, stanowiącego konkretyzację zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), państwa członkowskie przyjmują wszelkie niezbędne środki prawa krajowego w celu wykonania obowiązków bezpośrednio wynikających z wiążących je postanowień traktatowych oraz prawa pochodnego. Innymi słowy, obowiązek zapewnienia przestrzegania prawa unijnego ciąży z zasady na administracji państw członkowskich, a nie na administracji UE¹⁰⁸⁰. *Ergo*, z uwagi na konieczność wdrażania procesów integracyjnych, wszystkie krajowe organy władzy publicznej są zobligowane do wykonywania prawa unijnego.

¹⁰⁷⁸ A. Wentkowska, *op. cit.*, s. 375.

¹⁰⁷⁹ N. Półtorak, *Komentarz do art. 268 TFUE* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 431.

¹⁰⁸⁰ Taki mechanizm został wyraźnie przewidziany przepisami TFUE, zgodnie z którym to „Państwa Członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii” (art. 291 ust. 1 TFUE), a wyłącznie w przypadku „jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub [...] Radzie” (art. 291 ust. 2 TFUE). Zob. J. Supernat, *Administracja w Unii Europejskiej – podziały i postacie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 100, s. 105.

Na mocy art. 258 TFUE sprawowana jest kontrola wykonywania zobowiązań traktatowych przez państwa członkowskie. Uprawnienia kontrolne w tym zakresie powierzone zostały dwóm instytucjom UE, a mianowicie TSUE i Komisji. Przyjęty w przepisie art. 258 TFUE model kontroli nie przyznaje wprost instrumentów prawnych podmiotom indywidualnym, jednakże podmioty te odgrywają niezwykle istotną rolę w inicjowaniu kontroli sprawowanej przez Komisję¹⁰⁸¹. Jak wskazuje J. Sozański, „Komisja jest zainteresowana uzyskiwaniem maksymalnego *quantum* informacji odnośnie do ocenianych kwestii. Z tego powodu ustanowiła ona procedurę »skargi« indywidualnej na naruszenie prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie. Należy zauważyć, że w sensie merytorycznym (mimo rozpatrywania przez Komisję i udzielania odpowiedzi nadawcom) nie jest to skarga, a jedynie informacja dla Komisji. Jednakże wielokrotnie w swych rocznych raportach nt. stosowania prawa Komisja podkreślała, że jest to dla niej nieodzowny instrument kontroli implementacji prawa unijnego”¹⁰⁸². Jak wynika z powyższego, uprawnienie do zainicjowania wniesienia przez Komisję skargi z art. 258 TFUE przysługuje również wnioskodawcom, których projekty zostały negatywnie ocenione w ramach systemu realizacji unijnej polityki spójności.

Procedura uregulowana w art. 258 TFUE upoważnia Komisję do wniesienia skargi do TSUE (określanej w doktrynie jako tzw. skarga o uchybienie¹⁰⁸³), jeżeli państwo członkowskie dopuściło się naruszenia postanowień traktatowych. Zatem formalnie instrument ten ma charakter skargi sądowej¹⁰⁸⁴. Stwierdzenie przez TSUE uchybienia jednemu ze zobowiązań obliguje dane państwo członkowskie do wyeliminowania powstałego naruszenia poprzez podjęcie środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału (art. 260 ust. 1 TFUE). W przeciwnym wypadku Komisja może ponownie wystąpić do TSUE z wnioskiem o ustanowienie sankcji finansowych w formie ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez określone państwo członkowskie (art. 260 ust. 2 TFUE). Podkreślenia przy tym wymaga, że rozstrzyganie sporów przez TSUE na podstawie art. 258 TFUE nie jest uwarunkowane zgodą państwa członkowskiego pociąganego do odpowiedzialności. TSUE uzyskuje w tym zakresie obligatoryjną jurysdykcję z chwilą przystąpienia tego państwa do UE¹⁰⁸⁵, gdyż w myśl przepisu art. 344 TFUE państwa członkowskie nie mogą poddać sporu dotyczącego wykładni lub stosowania traktatów jurysdykcji innego sądu niż TSUE¹⁰⁸⁶. Na

¹⁰⁸¹ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 254.

¹⁰⁸² Zob. J. Sozański, *op. cit.*, s. 193.

¹⁰⁸³ H. Bajorek-Ziaja, *op. cit.*, s. 88.

¹⁰⁸⁴ J. Sozański, *op. cit.*, s. 193.

¹⁰⁸⁵ Zob. wyrok TSUE z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie C-459/03 *Komisja przeciwko Irlandii*, ECLI:EU:C:2006:345.

¹⁰⁸⁶ M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2012, s. 263.

marginesie należy zauważyć, że przyjęty model kontroli wykonywania zobowiązań przez państwo członkowskie koresponduje z systemami organizacji międzynarodowych, w ramach których weryfikacja efektywności wykonywania zobowiązań członkowskich dokonywana jest przez sądy międzynarodowe¹⁰⁸⁷.

Z przepisu art. 258 TFUE wyraźnie wynika, że nadzór nad stosowaniem prawa UE przez państwa członkowskie sprawowany jest przez Komisję, a zatem instytucję o charakterze ponadnarodowym. Procedura uregulowana w tym przepisie jest najistotniejsza spośród wszystkich procedur określonych w traktatach, zmierzających do stwierdzenia naruszenia prawa UE, ponieważ uprawnia ona Komisję do sprawowania najszerszego pod względem merytorycznym nadzoru nad stosowaniem prawa unijnego przez państwa członkowskie¹⁰⁸⁸. Jednocześnie omawiana procedura stanowi ważny element rzutujący na ponadnarodowy charakter UE, umożliwiając wykonywanie nadzoru nad zgodną z prawem realizacją wiążących unijnych aktów prawnych niezależnemu i ponadnarodowemu organowi UE, chociaż procedura ta ma pewne ograniczenia jako instrument przeciwdziałania uchybieniom w stosowaniu prawa unijnego przez organy władzy publicznej państw członkowskich¹⁰⁸⁹. Jak już wspomniano, jurysdykcja TSUE jest obligatoryjna, a stosownie do art. 344 TFUE państwa członkowskie zobowiązały się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania traktatów innym procedurom niż w nich przewidzianym¹⁰⁹⁰.

Postępowanie w sprawie naruszenia przez państwo członkowskie zobowiązania traktatowego jest wszczynane przez Komisję na podstawie art. 258 TFUE w celu jak najszybszego wyeliminowania potencjalnego uchybienia. Komisja przy inicjowaniu tego postępowania dysponuje szerokim uznaniem. Zasadniczą przesłanką wszczęcia omawianego postępowania jest zarzucenie państwu członkowskiemu naruszenia prawa unijnego. Z kolei kwestia poniesienia przez to państwo odpowiedzialności uzależniona jest wyłącznie od zbiektywizowanego ustalenia rzeczywistego naruszenia prawa UE. Praktyka Komisji w zakresie wykorzystania procedury z art. 258 TFUE wskazuje, że w sytuacji gdy stawiany danemu państwu członkowskiemu zarzut naruszenia prawa unijnego zostanie potwierdzony w toku postępowania przedsądowego, może być ono zobligowane na dalszym etapie procedury do uiszczenia określonej kwoty w formie ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej z tytułu uchybienia zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy traktatów (art. 260 TFUE).

¹⁰⁸⁷ Szerzej na ten temat zob. H.G. Schermers, D.F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, The Hague – London – New York 2001, s. 590 i nast.

¹⁰⁸⁸ M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa...*, s. 264-265.

¹⁰⁸⁹ Zob. M.M. Kenig-Witkowska, *Zagadnienia wprowadzające* [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, M.M. Kenig-Witkowska (red.), Warszawa 2017, s. 37.

¹⁰⁹⁰ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 254.

Podkreślenia przy tym wymaga, że w założeniu procedura z art. 258 TFUE ma skłonić państwa członkowskie do dobrowolnego przestrzegania i samorzutnego stosowania się do prawa UE, stąd przedsądowy etap tej procedury jest równie ważny, jak jej etap toczący się przed TSUE. Znaczna część zainicjowanych przez Komisję postępowań kończy się już na etapie przedsądowym bez potrzeby angażowania TSUE, ze względu na osiągnięcie zamierzonego celu, tj. podjęcie odpowiednich działań przez państwa członkowskie bądź dostosowanie prawa krajowego do norm prawa unijnego. W sytuacji gdy dane państwo nie przejawia woli dobrowolnego zastosowania się do wymogów unijnych, procedura z art. 258 TFUE zapewnia możliwość obiektywnego stwierdzenia naruszenia prawa UE i wyegzekwowania od państwa członkowskiego wdrożenia ciążących na nim zobowiązań traktatowych. Wydany w trybie art. 258 TFUE wyrok TSUE rozstrzyga jednocześnie spór powstały pomiędzy Komisją a państwem członkowskim co do kwestii prawidłowej interpretacji spornego przepisu prawa UE lub ostatecznego zakresu obowiązków wynikających z tego prawa¹⁰⁹¹.

2.1.2. Zakres podmiotowy skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie

Jak już wcześniej wskazano, skargę w trybie art. 258 TFUE dotyczącą uchybienia zobowiązaniu traktatowemu przez państwo członkowskie może wnieść do TSUE wyłącznie Komisja. Co przy tym istotne, podmiotem, przeciwko któremu może zostać zainicjowane postępowanie, jest wyłącznie państwo członkowskie, a nie organ, który dopuścił się naruszenia prawa UE¹⁰⁹². Z uwagi na fakt, że legitymację procesową bierną w sprawach wszczynanych na mocy powołanego wyżej przepisu ma państwo członkowskie, skargi są wnoszone nie przeciwko konkretnemu organowi władzy publicznej, lecz przeciwko państwu¹⁰⁹³. W wyroku z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89 *Foster i in. przeciwko British Gas plc*¹⁰⁹⁴, TSUE wyjaśnił, że termin „państwo” w rozumieniu unijnego prawa obejmuje nie tylko organy szczebla centralnego, regionalnego lub lokalnego, lecz również „podmioty bez względu na formę prawną, które na podstawie norm przyjętych przez państwo są odpowiedzialne za świadczenie usług publicznych pod kontrolą państwa i mają w tym celu nadane szczególne

¹⁰⁹¹ M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa...*, s. 265. Zob. też wyrok TSUE z dnia 14 grudnia 1971 r. w sprawie C-7/71 *Komisja przeciwko Francji*, ECLI:EU:C:1971:121.

¹⁰⁹² Zob. wyrok TSUE z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie C-129/00 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2003:656.

¹⁰⁹³ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 260.

¹⁰⁹⁴ ECLI:EU:C:1990:313.

uprawnienia, wykraczające poza te, które wynikają ze zwykłych reguł mających zastosowanie w stosunkach między osobami prywatnymi”¹⁰⁹⁵. Dla przypisania państwu winy i – w konsekwencji – odpowiedzialności za naruszenie zobowiązań traktatowych nie ma znaczenia, który ze wspomnianych organów potencjalnie naruszył prawo UE. Stwierdzone uchybienie może wynikać z działań lub zaniechań instytucji konstytucyjnie niezależnej od innych władz (prawodawczych, wykonawczych lub sądowych)¹⁰⁹⁶. Fakt ten jest niezwykle istotny z perspektywy ochrony praw wnioskodawców, których projekty nie zostały wybrane do realizacji w ramach programów wdrażających unijną politykę spójności w Polsce.

Komisja w wykonaniu swoich kompetencji działa całkowicie niezależnie i na podjęcie postępowania w trybie art. 258 TFUE, podobnie jak na kwestię ustalenia terminu wszczęcia poszczególnych jego etapów, nie mają wiążącego wpływu ani państwa członkowskie, ani inne instytucje unijne, ani też osoby fizyczne lub prawne¹⁰⁹⁷. Wszystkie wymienione powyżej podmioty mogą jednak informować Komisję o potencjalnych uchybieniach państw członkowskich, a także zwracać się do Komisji z wnioskiem o podjęcie postępowania¹⁰⁹⁸. Innymi słowy „każdy może pozwać państwo członkowskie, wnosząc bez ponoszenia kosztów skargę do Komisji na dowolny środek (ustawodawczy, wykonawczy lub administracyjny), brak środków lub dowolne praktyki stosowane przez to państwo, które jego zdaniem są niezgodne z prawem unijnym. Nie jest konieczne, aby wszczęcie postępowania leżało w formalnym interesie skarżącego; nie musi on również udowodniać, że środek, brak środka czy praktyki będące przedmiotem skargi dotyczą go zasadniczo lub bezpośrednio”¹⁰⁹⁹. Wynika z tego, że również potencjalni beneficjenci, których projekty nie uzyskały dofinansowania w ramach polityki spójności wskutek wadliwej oceny i zostali pozbawieni prawa do skutecznego środka prawnego w rozumieniu art. 47 KPP, są uprawnieni do składania do Komisji wniosków o wszczęcie postępowania w trybie art. 258 TFUE.

¹⁰⁹⁵ Zob. E. Krzysztofik, *op. cit.*, s. 276.

¹⁰⁹⁶ Zob. N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 260-261. Zob. też wyroki TSUE: z dnia 5 maja 1970 r. w sprawie C-77/69 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1970:34, z dnia 18 listopada 1970 r. w sprawie C-8/70 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1970:94, z dnia 26 lutego 1976 r. w sprawie C-52/75 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1976:29, z dnia 25 kwietnia 1996 r. w sprawie C-87/94 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1996:161, z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie C-129/00 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2003:656, oraz z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie C-325/00 *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:2002:633.

¹⁰⁹⁷ Zob. np. wyroki TSUE: z dnia 1 marca 1966 r. w sprawie C-48/65 *Komisja przeciwko Alfons Lütticke GmbH*, ECLI:EU:C:1966:8, oraz z dnia 10 grudnia 1968 r. w sprawie C-7/68 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1968:51. Por. S. Majkowska-Szulc, *Komentarz do art. 226 TWE [w:] Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, Z. Brodecki *et al.*, Warszawa 2006, s. 327.

¹⁰⁹⁸ Zob. J. Sozański, *op. cit.*, s. 193-194.

¹⁰⁹⁹ *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Aktualizacja zasad postępowania w stosunkach ze skarżącymi w przedmiocie stosowania prawa unijnego*, COM (2012) 0154 final, s. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012DC0154> (dostęp: 15 sierpnia 2020 r.).

W praktyce głównym źródłem informacji o potencjalnych przypadkach naruszenia prawa unijnego przez państwo członkowskie są dla Komisji wnioski kierowane do niej przez podmioty indywidualne, pytania posłów Parlamentu Europejskiego, a także wyniki monitorowania procesu wykonywania prawa UE¹¹⁰⁰. Otrzymane w ten sposób informacje są dla Komisji wartościowe, gdyż instytucja ta nie dysponuje wystarczająco rozbudowanym aparatem administracyjnym pozwalającym na sprawowanie w pełni efektywnego nadzoru stosowanie prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich. Traktaty nie uprawniają żadnej kategorii podmiotów do wiążącego wpływania na Komisję, by ta wszczęła postępowanie w trybie art. 258 TFUE. Podmioty te nie mają do dyspozycji środków pozwalających wymusić na Komisji wydanie uzasadnionej opinii albo do skierowania sprawy do TSUE. Nie mogą one w tym celu posłużyć się skargą na bezczynność¹¹⁰¹ (art. 265 TFUE) ani skargą na nieważność¹¹⁰² (art. 263 TFUE) w razie wydania przez Komisję decyzji o odmowie wszczęcia postępowania¹¹⁰³.

Przepis art. 258 TFUE nie zawiera norm prawnych, które pozwoliłyby precyzyjnie ustalić, w jaki sposób Komisja powinna wykonywać przyznane jej uprawnienia dyskrecjonalne. Wyłącznie Komisja jest kompetentna w zakresie podejmowania decyzji, wobec jakiego rodzaju naruszeń oraz wobec których państw członkowskich należy wszcząć procedurę określoną w art. 258 TFUE. Kompetencję Komisji należy postrzegać jako emanację funkcji tzw. „strażnika traktatów”, przypisaną jej na mocy art. 17 ust. 1 TFUE. W świetle tego przepisu to na Komisji ciąży obowiązek czuwania ona nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie oraz nadzorowanie stosowanie unijnego prawa pod kontrolą TSUE. Instytucja skargi na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie stanowi jeden z instrumentów dających możliwość Komisji wywiązania się z tego obowiązku¹¹⁰⁴. Podkreślenia przy tym wymaga, że TSUE nie analizuje przyczyn podjęcia przez Komisję postępowanie z art. 258 TFUE¹¹⁰⁵.

Komisja dysponuje pełną uznaniowością w zakresie wyznaczenia terminu wszczęcia omawianego postępowania, jak również czasu trwania jego poszczególnych etapów. Władza dyskrecjonalna Komisji w tym przedmiocie może podlegać ograniczeniom jedynie

¹¹⁰⁰ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 264.

¹¹⁰¹ Zob. wyrok TSUE z dnia 14 lutego 1989 r. w sprawie C-247/87 *Star Fruit Company SA przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1989:58.

¹¹⁰² Zob. wyrok TSUE z dnia 17 maja 1990 r. w sprawie C-87/89 *Société nationale interprofessionnelle de la tomate i in. przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1990:213.

¹¹⁰³ M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa...*, s. 266.

¹¹⁰⁴ Zob. wyrok TSUE z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawach połączonych C-20/01, C-28/01 *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:2003:220.

¹¹⁰⁵ Zob. P. Craig, G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford 2008, s. 434.

w wyjątkowych okolicznościach¹¹⁰⁶. Maciej Taborowski trafnie konstatuje, że „pełna swoboda przysługuje Komisji również w odniesieniu do zainicjowania poszczególnych etapów postępowania z art. 258 TFUE, w tym wydania albo odstąpienia od wydania w toczącym się postępowaniu uzasadnionej opinii. Wreszcie już po wniesieniu sprawy do TSUE, do czego Komisja nie jest zobowiązana nawet po wydaniu uzasadnionej opinii, może ona wycofać skargę, co będzie skutkowało umorzeniem postępowania. Dodać należy, że TSUE odrzucił możliwość przypisania UE odpowiedzialności odszkodowawczej w sytuacji, gdy Komisja nie zainicjuje postępowania z art. 258 TFUE wobec państwa członkowskiego, które narusza prawo unijne i wyrządza w ten sposób szkodę podmiotom indywidualnym. Powyższe uwagi wskazują jednoznacznie na to, że Komisja jest jedynym gospodarzem procedury z art. 258 TFUE i ma na każdym jej etapie szeroką władzę uznaniową”¹¹⁰⁷.

Z powyższych uwag wynika, że pomimo iż procedura z art. 258 TFUE nie służy wprost ochronie uprawnień podmiotów indywidualnych wywiedzionych z unijnego porządku prawnego¹¹⁰⁸, skarga na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie może stanowić suplementarny środek ochrony praw tych podmiotów, w tym wnioskodawców, których projekty nie zostały wybrane do realizacji w ramach programów wdrażających unijną politykę spójności w Polsce. Z wnioskiem powiadamiającym o potencjalnych naruszeniach może bowiem wystąpić do Komisji zarówno osoba fizyczna, jak i prawna. Sprawia to, że jednostki odgrywają w kontekście procedury określonej w art. 258 TFUE znaczącą rolę jako źródło informacji o domniemanych przypadkach naruszenia prawa UE przez państwa członkowskie. Mimo tego, że złożony wniosek formalnie nie jest dla Komisji wiążący, należy przyjąć, iż zapewnienie możliwości wnioskowania o wystąpienie przez tą instytucję ze skargą na państwo członkowskie skutkuje rozszerzeniem zakresu ochrony sądowej praw jednostki w ramach UE¹¹⁰⁹. Innymi słowy, przekazanie przez podmiot informacji o naruszeniu zobowiązań traktatowych nie sprawia, że Komisja zobligowana jest do wszczęcia postępowania z art. 258 TFUE, jednakże instytucja ta zobowiązała się do tego, że odpowiedni wniosek złożony przez podmiot indywidualny zostanie rozpatrzony w terminie nie dłuższym niż jeden rok¹¹¹⁰. Uprawnienia jednostek w tym zakresie zostaną szczegółowo omówione w dalszej części pracy poświęconej przedsądowej fazie postępowania określonego w art. 258

¹¹⁰⁶ Zob. wyroki TSUE: z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawie C-293/85 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1988:40, oraz z dnia 16 maja 1991 r. w sprawie C-96/89 *Komisja przeciwko Niderlandom*, ECLI:EU:C:1991:213. Zob. też postanowienie TSUE z dnia 23 maja 1990 r. w sprawie C-72/90 *Asia Motor France przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1990:230.

¹¹⁰⁷ Zob. M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa...*, s. 266-267.

¹¹⁰⁸ *Ibidem*, s. 266.

¹¹⁰⁹ A. Hauser, *op. cit.*, s. 103.

¹¹¹⁰ Zob. P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, s. 430.

TFUE. Podkreślić przy tym należy, że w przypadku uruchomienia przez Komisję postępowania przed TSUE jednostka, podobnie zresztą jak potencjalny beneficjent unijnego wsparcia, nie jest stroną tego postępowania¹¹¹¹.

2.1.3. Zakres przedmiotowy skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie

Przedmiotem skargi z art. 258 TFUE jest uchybienie przez państwo członkowskie jednemu z zobowiązań ciążących na nim na mocy traktatów. Należy przy tym mieć na względzie, że wbrew literalnemu brzmieniu tego przepisu, pojęcie naruszenia zobowiązań traktatowych należy rozumieć szeroko – obejmuje ono nie tylko przepisy traktatów (TUE i TFUE), lecz także zasady ogólne prawa unijnego¹¹¹² oraz umowy międzynarodowe zawierane na podstawie art. 218 TFUE, stanowiące źródło prawa UE¹¹¹³. Na tej podstawie można wnosić, że art. 258 TFUE znajduje zastosowanie także w sytuacji uchybienia przepisom KPP, które stanowią immanentną część *acquis communautaire*, w zakresie w jakim są one wiążące dla państw członkowskich. Wynika to wprost z faktu, że w KPP skodyfikowanych zostało wiele zasad ogólnych prawa UE, a także z mocy prawnej KPP równej traktatom (art. 6 TUE)¹¹¹⁴. Tak więc zakres przedmiotowy skargi z art. 258 TFUE obejmuje w szczególności art. 47 KPP stanowiący źródło prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu¹¹¹⁵. Powołany przepis Karty statuuje powszechne prawo do sądu, które nie podlega ograniczeniu ze względu na przedmiot sprawy, oraz gwarantuje prawo do skutecznego środka ochrony sądowej (ang. *effective remedy*), określane w literaturze przedmiotu także jako prawo do kontroli sądowej¹¹¹⁶. Przepis

¹¹¹¹ Zob. A. Hauser, *op. cit.*, s. 104.

¹¹¹² Szerzej na ten temat zob. H.G. Schermers, D.F. Waelbroeck, *op. cit.*, s. 607.

¹¹¹³ Zob. wyrok TSUE z dnia 19 marca 2002 r. w sprawie C-13/00 *Komisja przeciwko Irlandii*, ECLI:EU:C:2002:184.

¹¹¹⁴ Zob. M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w polskim sądownictwie – problemy i wyzwania*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015, nr 2, s. 17.

¹¹¹⁵ TSUE analizował treść przepisu art. 47 KPP w kontekście zapewnienia prawa do skutecznego środka prawnego i bezstronnego sądu m.in. w następujących wyrokach: z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie C-93/12 *ET Agroconsulting-04-Welko Stojanow przeciwko Izpylnitelen direktor na Dyrżawen fond „Zemedelie” Razplasztatelna agencija*, ECLI:EU:C:2013:432, z dnia 17 września 2014 r. w sprawie C-562/12 *Liivimaa Lihaveis MTÜ przeciwko Eesti-Läti programmi 2007–2013 Seirekomitee*, ECLI:EU:C:2014:2229, z dnia 23 października 2014 r. w sprawie C-437/13 *Unitrading Ltd przeciwko Staatssecretaris van Financiën*, ECLI:EU:C:2014:2318, oraz z dnia 15 września 2016 r. w sprawach połączonych C-439/14 i C-488/14 *SC Star Storage SA i in. przeciwko Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Informatică (ICI) i in.*, ECLI:EU:C:2016:688.

¹¹¹⁶ Zob. E. Dynia, *Prawo do sądu w świetle Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka Podstawowych Wolności i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2009, s. 220-221.

art. 51 ust. 1 KPP stanowi wprost, że przepisy Karty mają zastosowanie do państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo UE. Zakres związania organów krajowych postanowieniami KPP został wyjaśniony przez TSUE w wyroku z 26 lutego 2013 r. w sprawie C-617/10 *Åklagaren przeciwko Hans Åkerberg Fransson*¹¹¹⁷. W orzeczeniu tym TSUE wskazał, że państwa członkowskie są zobowiązane do poszanowania praw podstawowych chronionych na mocy KPP w przypadku gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie zastosowania unijnego prawa, gdyż nie mogą występować sytuacje podlegające prawu UE, w których prawa podstawowe nie miałyby zastosowania. *Ergo*, stosowanie prawa unijnego oznacza równoczesne zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy KPP. Trafnie zatem konstatuje J. Łacny, że „w przypadku postępowań dotyczących funduszy UE prawo UE jest z definicji stosowane, gdyż fundusze UE są regulowane tym prawem”¹¹¹⁸.

Niezależnie od powyższego, za zobowiązania traktatowe należy uznać także obowiązki wynikające z aktów prawa pochodnego (wtórnego) wydawanych na podstawie TUE i TFUE, tj. rozporządzeń, dyrektyw, decyzji oraz aktów nienazwanych (*sui generis*) mających charakter wiążący¹¹¹⁹. Oznacza to, że skarga z art. 258 TFUE służy do stwierdzania naruszenia przez państwo członkowskie obowiązków wynikających co do zasady z każdego wiążącego aktu prawa unijnego, zarówno o charakterze pierwotnym, jak i wtórnym¹¹²⁰. Postępowanie na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie – z zastrzeżeniem tzw. wyłączeń traktatowych – może dotyczyć wszelkich uchybień prawnie wiążących przepisów unijnych, których dopuściło się to państwo. Postępowanie w trybie art. 258 TFUE może być prowadzone niezależnie od statusu organu krajowego odpowiedzialnego za naruszenie, formy tego naruszenia, jak również wagi i częstości występowania stwierdzonych uchybień¹¹²¹. Co się tyczy wspomnianych wyżej wyłączeń traktatowych, zakres przedmiotowy skargi z art. 258 TFUE nie obejmuje obowiązków państw członkowskich związanych z unikaniem deficytu budżetowego (art. 126 ust. 10 TFUE). Przepisami szczególnymi na zasadzie odstępstwa od postanowień art. 258 TFUE są również następujące przepisy: art. 108 ust. 2 TFUE dotyczący kontroli systemów pomocy publicznej, art. 114 ust. 9 TFUE w przedmiocie kontroli środków wprowadzanych przez państwa jako odstępstwa od środków

¹¹¹⁷ ECLI:EU:C:2013:105.

¹¹¹⁸ J. Łacny, *Stosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w postępowaniach dotyczących funduszy Unii Europejskiej - wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 3.07.2014 r., sprawy połączone C-129/13 i C-130/13, Kamino International Logistics BV i Datema Hellmann Worldwide Logistics BV przeciwko Staatssecretaris van Financiën*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 12, s. 50.

¹¹¹⁹ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 260.

¹¹²⁰ M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa...*, s. 267.

¹¹²¹ Zob. wyrok TSUE z dnia z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie C-209/89 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1991:139.

harmonizujących przyjętych na podstawie art. 114 i 115 TFUE oraz art. 348 TFUE dotyczący kontroli środków wprowadzanych przez państwa członkowskie w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa lub w warunkach specjalnych¹¹²².

Do stwierdzenia uchybienia w ramach procedury określonej przepisem art. 258 TFUE wystarczy zwykle naruszenie prawa UE. Nie jest przy tym wymagane, aby na skutek naruszenia powstała szkoda. Nie zachodzi również potrzeba udowodnienia, że państwo członkowskie ponosi winę za zaistniałe naruszenie, które może zostać wyrządzone umyślnie, przypadkowo lub przez pomyłkę. Przedmiot oceny TSUE stanowi obiektywny stan prawa unijnego oraz konkretne działanie lub zaniechanie po stronie państwa członkowskiego¹¹²³. Analiza orzecznictwa TSUE w przedmiocie skargi z art. 258 TFUE wskazuje trzy formy uchybienia zobowiązaniom traktatowym polegające na: 1) działaniu państwa członkowskiego w sposób sprzeczny z unijnym prawem (np. przyjęcie aktu prawnego niezgodnego z prawem UE), 2) zaniechaniu podjęcia działań, do których państwo członkowskie jest zobowiązane (np. nieimplementowanie dyrektywy do krajowego porządku prawnego), lub 3) akceptowaniu bądź przybraniu biernej postawy wobec naruszeń praw unijnego przez podmioty indywidualne¹¹²⁴. Nawet jeśli treść konkretnego aktu prawa krajowego nie nasuwa żadnych istotnych wątpliwości co do jego zgodności z prawem UE, przedmiotem skargi z art. 258 TFUE może stać się naruszająca unijne prawo praktyka stosowania tego aktu prawnego przez organy państwa członkowskiego¹¹²⁵. Niewłaściwa praktyka administracyjna może stanowić przedmiot procedury skargowej o stwierdzenie uchybienia, o której jest mowa w art. 258 TFUE, w sytuacji gdy cechuje się określonym stopniem powszechności i trwałości¹¹²⁶. Podobnie określona linia orzecznicza sądów, jeżeli jest wystarczająco utrwalona, może zostać zakwestionowana jako przejaw niezgodnej z prawem UE praktyki stosowania prawa¹¹²⁷. M. Taborowski wskazuje ponadto, że „procedurę zmierzającą do stwierdzenia naruszenia prawa unijnego można zainicjować także w przypadku udowodnionych pojedynczych, wyizolowanych przypadków naruszenia prawa unijnego przez organy krajowe zobowiązane do jego stosowania. W istocie

¹¹²² N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 257.

¹¹²³ M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa...*, s. 268.

¹¹²⁴ Zob. E. Krzysztofik, *op. cit.*, s. 277. Zob. też wyroki TSUE: z dnia 22 czerwca 1993 r. w sprawie C-243/89 *Komisja przeciwko Danii*, ECLI:EU:C:1993:257, z dnia 9 grudnia 1997 r. w sprawie C-265/9 *Komisja przeciwko Francji*, ECLI:EU:C:1997:595, z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie C-494/01 *Komisja przeciwko Irlandii*, ECLI:EU:C:2005:250, z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-278/03 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2005:281, oraz z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-287/03 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:2005:282.

¹¹²⁵ Zob. wyrok TSUE z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-278/03 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2005:281.

¹¹²⁶ Zob. wyrok TSUE z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie C-494/01 *Komisja przeciwko Irlandii*, ECLI:EU:C:2005:250.

¹¹²⁷ Zob. wyrok TSUE z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-287/03 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:2005:282.

wiele takich spraw zakończyło się wyrokiem TSUE stwierdzającym naruszenie. Co do zasady jednak, Komisja niechętnie wszczyna procedurę z art. 258 TFUE w przypadku jednostkowych naruszeń prawa unijnego przez organy krajowe”¹¹²⁸.

W świetle powyższych argumentów można stwierdzić, że ze względu na szeroki zakres przedmiotowy skargi do TSUE na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie, obejmujący w szczególności uchybienie art. 47 KPP¹¹²⁹, sprawy związane z brakiem zapewnienia rzeczywistej możliwości dochodzenia ochrony prawnej przed sądami w ramach procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE w Polsce mogą niewątpliwie stanowić przedmiot zainteresowania Komisji i stanowić asumpt do skutecznego wszczęcia postępowania z art. 258 TFUE. Z dotychczasowej praktyki wynika bowiem, że Komisja priorytetowo traktuje te naruszenia, przepisów unijnych, które regulują kwestie o zasadniczym znaczeniu lub mające daleko idące niekorzystne skutki dla obywateli, jak np. naruszenie podstawowych zasad traktatowych¹¹³⁰.

2.1.4. Tryb i terminy postępowania skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie

Procedura kontroli wykonania przez państwo członkowskie ciążących na nim na mocy traktatów zobowiązań wobec UE uregulowana w art. 258 TFUE składa się z dwóch faz: administracyjnej (wstępnej) i sądowej. Faza administracyjna, zwana też przedsądową, może zostać wszczęta przez Komisję, dysponującą władzą dyskrecjonalną w tej materii, po uzyskaniu informacji o potencjalnym naruszeniu prawa unijnego. Jak już wspomniano, Komisja uzyskuje informacje o domniemanych uchybieniach państw członkowskich w głównej mierze z wniosków (zwanymi też skargami) kierowanych do tego organu przez podmioty prywatne, z pytań posłów do PE oraz w toku monitorowania procesu wykonywania prawa UE. Co przy tym istotne, Komisja dysponuje także swobodą uznania, która wyklucza prawo skarżącego do żądania przyjęcia określonego przez niego stanowiska¹¹³¹. Podmioty prywatne, nie dysponując

¹¹²⁸ M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa...*, s. 268.

¹¹²⁹ Zob. M. Górski, *Prawo do skutecznego środka prawnego w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE – znaczenie i deficyty*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8, s. 37,

¹¹³⁰ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 263.

¹¹³¹ Zob. wyrok Sądu z dnia 14 września 1995 r. w sprawie T-571/93 *Lefebvre frères et soeurs, GIE Fructifruit, Association des mûrisseurs indépendants i Star fruits Cie przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:1995:163.

legitymacją do wszczęcia postępowania w trybie art. 258 TFUE bezpośrednio przed TSUE¹¹³², mogą – zgodnie z utrwaloną praktyką Komisji¹¹³³ – składać do niej skargi wskazujące na działania lub zaniechania państwa członkowskiego sprzeczne z prawem unijnym. Należy przy tym podkreślić, że Komisja ustanowiła określone warunki formalne dotyczące udziału podmiotów prywatnych w postępowaniu z art. 258 TFUE¹¹³⁴. Pomimo, że skarżący nie musi posiadać interesu prawnego ani udowodniać, że ponosi negatywne skutki naruszenia, skarga nie może być anonimowa i musi zawierać zarzuty, które wchodzą w zakres prawa unijnego. Każda skarga spełniająca podstawowe warunki formalne rejestrowana jest w centralnym programie rejestracji skarg dotyczących stosowania prawa unijnego przez państwa członkowskie, zwanym CHAP (skrót od *Complaint handling/Accueil des plaignants*). Skarżący jest powiadamiany o każdym rozstrzygnięciu Komisji podejmowanym w sprawie, tj. zarówno o ewentualnej odmowie zarejestrowania skargi (wraz z podaniem przyczyny), jak też o rejestracji skargi, wezwaniu do usunięcia wykrytych braków formalnych, sformułowaniu uzasadnionej opinii, przekazaniu sprawy do TSUE czy umorzeniu sprawy¹¹³⁵. Komisja przyjęła, że co do zasady będzie badać skargi tak, aby podjąć decyzję o wystosowaniu do państwa członkowskiego wezwania do usunięcia uchybienia lub umorzeniu sprawy nie później niż rok od dnia zarejestrowania skargi w dedykowanym systemie informatycznym¹¹³⁶. Jeśli skarżący uzna, że przy rozpatrywaniu jego skargi Komisja dopuściła się niewłaściwego administrowania, na podstawie art. 24 i 228 TFUE może on przekazać sprawę Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich¹¹³⁷.

Po powzięciu podejrzeń odnośnie naruszenia prawa unijnego, w fazie przedsądowej Komisja inicjuje nieformalne postępowanie wyjaśniające, polegające na nieoficjalnych konsultacjach z zainteresowanym państwem członkowskim, które w przypadku osiągnięcia porozumienia przez obie strony może spowodować zakończenie procedury kontroli. W pierwszej kolejności Komisja zwraca się do stałego przedstawiciela danego państwa członkowskiego przy UE z prośbą o zajęcie stanowiska w interesującej ją kwestii. Jeśli

¹¹³² Zob. postanowienia Sądu: z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie T- 182/05 *Kowalski przeciwko Polsce*, ECLI:EU:T:2005:390, oraz z dnia 16 stycznia 2007 r. w sprawie T- 328/06 *AJ Siwecki przeciwko Polsce*, ECLI:EU:T:2007:8.

¹¹³³ Zasady postępowania w stosunkach ze skarżącymi w przedmiocie naruszenia prawa unijnego zostały ustanowione przez Komisję w 2002 r. na mocy *Commission communication to the European Parliament and the European Ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of Community law*, COM (2002) 141 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52002DC0141> (dostęp: 15 września 2020 r.).

¹¹³⁴ Zob. *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Aktualizacja zasad postępowania w stosunkach ze skarżącymi w przedmiocie stosowania prawa unijnego*, COM (2012) 0154 final, s. 4 i nast., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012DC0154> (dostęp: 15 września 2020 r.).

¹¹³⁵ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 265.

¹¹³⁶ Zob. *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Aktualizacja zasad postępowania...*, s. 6.

¹¹³⁷ *Ibidem*, s. 8.

nieformalne postępowanie wyjaśniające nie doprowadzi do ugody, dochodzi do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, w którym Komisja kieruje do ministerstwa spraw zagranicznych właściwego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia (tzw. *letter of formal notice*)¹¹³⁸. Dokument ten wyznacza zakres przedmiotowy sprawy, wskazuje argumenty potwierdzające istnienie i powagę naruszenia prawa unijnego, umożliwiając tym samym państwu zaprzestanie naruszenia lub przygotowanie się do obrony i wyrażenie swojego stanowiska w sprawie w określonym przez Komisję terminie, z reguły wynoszącym dwa miesiące¹¹³⁹. Co istotne, argumenty które nie zostaną podane w wezwaniu do usunięcia uchybienia, nie mogą być rozpatrywane przez TSUE w kolejnej fazie procedury kontroli¹¹⁴⁰. Jeśli wezwanie nie odniesie oczekiwanego przez Komisję skutku, może ona sformułować tzw. uzasadnioną opinię (ang. *reasoned opinion*), w której wskazuje domniemane naruszenia prawa, wraz z odpowiednim uzasadnieniem, oraz wyznacza kolejny, odpowiedni do okoliczności, termin na zaprzestanie naruszeń.

Upływ wyznaczonego w opinii terminu upoważnia Komisję do wniesienia w każdym czasie skargi na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie do TSUE, co rozpoczyna fazę sądową postępowania. Co istotne, wyłączną kompetencję do rozstrzygnięcia tego rodzaju skarg ma Trybunał Sprawiedliwości. Sąd, pomimo relatywnie szerokiej jurysdykcji, nie posiada kompetencji w tym zakresie. Ze względu na odmienne cele i skutki, dla wniesienia skargi z art. 258 TFUE nie ma znaczenia ewentualne wszczęcie postępowania czy uprzednie wykorzystanie przez jednostkę dostępnych środków odwoławczych przed sądami krajowymi. Postępowanie w trybie art. 258 TFUE ma charakter generalny, a orzeczenie TSUE pociąga za sobą skutki istotne przede wszystkim dla zainteresowanego państwa członkowskiego. Z kolei postępowanie przed sądami krajowymi ma odniesienie do sytuacji indywidualnej, wywierając bezpośredni wpływ na konkretne prawa i obowiązki jednostki¹¹⁴¹.

W trakcie postępowania sądowego Trybunał Sprawiedliwości bada bezprawność działania państwa członkowskiego w okresie poprzedzającym upływ terminu określonego w uzasadnionej opinii. Celem postępowania w omawianym trybie jest zobiektywizowane stwierdzenie przez organ sądowy UE naruszenia prawa unijnego przez państwo

¹¹³⁸ E. Krzysztofik, *op. cit.*, s. 278.

¹¹³⁹ Zob. wyroki TSUE: z dnia 31 stycznia 1984 r. w sprawie C-74/82 *Komisja przeciwko Irlandii*, ECLI:EU:C:1984:34, z dnia 18 marca 1986 r. w sprawie C-85/85 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1986:129, oraz z dnia 5 czerwca 2003 r. w sprawie C-145/01 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2003:324.

¹¹⁴⁰ W ten sposób w wyroku TSUE z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-371/04 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2006:668.

¹¹⁴¹ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 269.

członkowskie¹¹⁴². Ciężar dowodowy w tym zakresie spoczywa na Komisji¹¹⁴³. Z kolei państwo członkowskie w toku postępowania jest uprawnione do wskazania okoliczności egzoneracyjnych oraz wszelkich przesłanek uzasadniających niewykonywanie zobowiązań traktatowych. Należy przy tym mieć na względzie, że TSUE co do zasady nie uznaje żadnych argumentów, które mogłyby zostać wykorzystane przez państwo członkowskie w obronie przed niekorzystnym dla niego wyrokiem celem wyłączenia lub ograniczenia swej odpowiedzialności¹¹⁴⁴. W szczególności nie stanowią takich argumentów: fakt, że inne państwa członkowskie również dopuszczały się podobnych uchybień (zasada wzajemności)¹¹⁴⁵, krajowe przepisy i utrwalona praktyka administracyjna¹¹⁴⁶, wewnętrzne trudności związane z przedłużającym się procesem legislacyjnym¹¹⁴⁷, wpływ długiego czasu od popełnienia naruszenia¹¹⁴⁸, czy problemy instytucjonalne wynikające z podziału kompetencji w myśl prawa krajowego¹¹⁴⁹. Naruszeń wymogów określonych prawem UE nie usprawiedliwia również to, że organy państwa członkowskiego stosują akty prawa unijnego prawidłowo pomimo braku właściwej implementacji¹¹⁵⁰. Nie ma również znaczenia, że naruszenie było wynikiem usprawiedliwionego błędu lub nie spowodowało żadnych negatywnych konsekwencji¹¹⁵¹. Jediną okolicznością wyłączającą odpowiedzialność państwa członkowskiego za naruszenie prawa UE jest wystąpienie siły wyższej¹¹⁵². Usunięcie bądź wstrzymanie przez państwo członkowskie domniemanego naruszenia prawa unijnego po terminie wyznaczonym

¹¹⁴² Zob. wyrok TSUE z dnia 1 marca 1983 r. w sprawie C-301/81 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1983:51.

¹¹⁴³ Np. w wyroku z dnia 26 kwietnia 2005 r. C-494/01 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii*, ECLI:EU:C:2005:250, Trybunał stwierdził, że „w ramach postępowania w sprawie o uchybienia na mocy art. 226 WE ciężar dowodu zaistnienia zarzucanego uchybienia spoczywa na Komisji. To właśnie ona, nie mogąc opierać się na jakimkolwiek domniemaniu, powinna przedstawić Trybunałowi dowody niezbędne do wykazania zaistnienia tego uchybienia”.

¹¹⁴⁴ Zob. wyrok TSUE z dnia 1 października 1998 r. w sprawie C-71/97 *Komisja przeciwko Hiszpanii*, ECLI:EU:C:1998:455.

¹¹⁴⁵ Zob. wyroki TSUE z dnia 26 lutego 1976 r. w sprawie C-52/75 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1976:29, oraz z dnia 14 lutego 1984 r. w sprawie C-325/82 *Komisja przeciwko Niemcom*, ECLI:EU:C:1984:60.

¹¹⁴⁶ Zob. wyrok TSUE z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie C-70/06 *Komisja przeciwko Portugalii*, ECLI:EU:C:2008:3.

¹¹⁴⁷ Zob. wyrok TSUE z dnia 25 maja 1982 r. w sprawie C-96/81 *Komisja przeciwko Niderlandom*, ECLI:EU:C:1982:192.

¹¹⁴⁸ Zob. wyrok TSUE z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-503/04 *Komisja przeciwko Niemcom*, ECLI:EU:C:2007:432.

¹¹⁴⁹ Zob. wyroki TSUE: z dnia 15 października 1998 r. w sprawie C-326/97 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1998:487, oraz z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie C-358/03 *Komisja przeciwko Austrii*, ECLI:EU:C:2004:824.

¹¹⁵⁰ Zob. wyrok TSUE z dnia 6 maja 1980 r. w sprawie C-102/79 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1980:120.

¹¹⁵¹ Por. M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa...*, s. 268-269. Zob. wyroki TSUE: z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie C-348/97 *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:2000:317, oraz z dnia 14 września 2004 r. w sprawie C-385/02 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2004:522.

¹¹⁵² Por. wyroki TSUE: z dnia 5 maja 1970 r. w sprawie C-77/69 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1970:34, z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie C-236/99 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:2000:374, oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-297/08 *Komisja przeciwko Włochom*, ECLI:EU:C:2010:115.

w uzasadnionej opinii nie ma wpływu na rozstrzygnięcia podejmowane przez TSUE w ramach postępowania sądowego. Jednakże jeśli Komisja uzna, że państwo członkowskie jeszcze przed wydaniem wyroku wykona wskazane przez nią zobowiązania wynikające z prawa UE, posiada ona dyskrecjonalną kompetencję do wycofania złożonej skargi¹¹⁵³.

W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że postępowanie w trybie art. 258 TFUE odnośnie uchybień o charakterze generalnym i ciągłym (ang. *general and persistent infringement*), z którymi mamy do czynienia w przypadku braku zapewnienia prawa do skutecznego środka prawnego w ramach procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE, wykazuje pewne odrębności proceduralne¹¹⁵⁴. W sytuacji gdy na podstawie powtarzających się naruszeń prawa unijnego w działalności krajowych organów administracji Komisja stwierdzi, że mają one charakter długotrwały i systematyczny, stosowana jest szczególna reguła dowodowa¹¹⁵⁵. Polega ona na tym, że ciężar dowodu w postępowaniu w pewnym zakresie może zostać przeniesiony na państwo członkowskie. Jeżeli Komisja przedstawi dowody wskazujące na występowanie w państwie członkowskim uchybień o charakterze generalnym i ciągłym względem prawa UE, to na tym państwie spoczywa ciężar wykazania, że naruszenia są jednostkowe i sporadyczne. Ponadto w swoim orzecznictwie TSUE dopuścił możliwość, by Komisja uwzględniała dla stwierdzenia uchybień także naruszenia prawa unijnego, których skutki ustały przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii¹¹⁵⁶. Dodatkowo w ramach postępowania z art. 258 TFUE dopuszczalne jest uwzględnienie dowodów, które co prawda pojawiły się po terminie wyznaczonym w uzasadnionej opinii, lecz wzmacniają zarzuty sformułowane w tej opinii¹¹⁵⁷. Zarzut generalnej i ciągłej praktyki naruszania prawa UE nie wyklucza wniesienia skarg zmierzających do stwierdzenia uchybień w odniesieniu do indywidualnych przypadków. Wynika z tego, że Komisja może połączyć w ramach postępowania skargowego zarówno zarzuty dotyczące ciągłej praktyki, jak i indywidualnych przypadków naruszania prawa unijnego. Jak podkreśla N. Półtorak, „Na skutek wydania wyroku stwierdzającego generalne i ciągłe uchybienie państwo członkowskie jest zobowiązane do zaprzestania takiego uchybienia *en bloc*, a nie jedynie do zaprzestania naruszeń wprost wskazanych przez Komisję w skardze”¹¹⁵⁸.

¹¹⁵³ E. Krzysztofik, *op. cit.*, s. 279.

¹¹⁵⁴ Szerzej zob. P. Wennerås, *A new dawn for Commission enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and persistent (GAP) infringements, lump sums and penalty payments*, „Common Market Law Review” 2006, nr 43, s. 31 i nast.

¹¹⁵⁵ Zob. wyrok TSUE z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie C-135/05 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2007:250.

¹¹⁵⁶ Zob. wyrok TSUE z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie C-494/01 *Komisja przeciwko Irlandii*, ECLI:EU:C:2005:250.

¹¹⁵⁷ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 275-276.

¹¹⁵⁸ *Ibidem*, s. 276.

W wyniku przeprowadzenia postępowania sądowego TSUE może uwzględnić skargę Komisji i stwierdzić, że doszło do naruszenia prawa unijnego przez państwo członkowskie albo oddalić skargę. Spór pomiędzy Komisją i państwem członkowskim w trybie art. 258 TFUE TSUE rozstrzyga wydając orzeczenie mające charakter deklaratoryjny. W wyroku stwierdzającym naruszenie TSUE nie może zobligować państwa członkowskiego do podjęcia określonych działań w celu wykonania wyroku¹¹⁵⁹, choć może w tym zakresie udzielać niezbędnych wskazówek¹¹⁶⁰. TSUE nie posiada także kompetencji do tego, by w sposób wiążący wpływać na obowiązywanie w krajowym porządku prawnym aktów normatywnych lub aktów stosowania prawa, które stanowiły przedmiot postępowania, gdyż leży to w gestii właściwych organów państw członkowskich. TSUE nie jest również uprawniony do wyznaczenia państwu członkowskiemu w wyroku stwierdzającym naruszenie prawa unijnego terminu, w którym naruszenie to należy wyeliminować. W świetle art. 260 ust. 1 TFUE, jeśli TSUE stwierdzi, że państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy traktatów, państwo to zobowiązane jest podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku. TSUE doprecyzował to postanowienie w wyroku z dnia 23 lutego 1988 r. w sprawie *C-68/86 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie*¹¹⁶¹, stwierdzając, że państwo powinno podjąć czynności zmierzające do jego wykonania niezwłocznie i wyeliminować stwierdzone uchybienie w najszybszym możliwym terminie¹¹⁶².

W celu zapewnienia efektywności wyroku, w ramach postępowania wszczętego z art. 258 TFUE na wniosek Komisji TSUE jest uprawniony do zastosowania środków tymczasowych (art. 279 TFUE). Mogą one polegać np. na nakazie zaniechania przez państwo członkowskie do czasu wydania wyroku określonej praktyki administracyjnej¹¹⁶³ lub nakazie pozytywnego działania tego państwa¹¹⁶⁴. Jeżeli TSUE stwierdzi, że państwo członkowskie nie zastosowało się do jego wyroku, może na nie nałożyć ryczałt lub karę pieniężną w wysokości nie wyższej kwota wskazana przez Komisję (art. 260 ust. 2 TFUE)¹¹⁶⁵.

¹¹⁵⁹ Zob. wyrok TSUE z dnia 5 października 2006 r. w sprawie *C-105/02 Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:2006:637.

¹¹⁶⁰ Zob. wyrok TSUE z dnia 12 lipca 1973 r. w sprawie *C-70/72 Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:1973:87.

¹¹⁶¹ ECLI:EU:C:1988:85.

¹¹⁶² Zob. M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa...*, s. 269.

¹¹⁶³ Zob. postanowienia TSUE z dnia 21 maja 1977 r. w sprawie *C-31/77 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, ECLI:EU:C:1977:86, oraz z dnia 7 czerwca 1985 r. w sprawie *C-154/85 Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1985:249.

¹¹⁶⁴ Szerzej zob. B. Sasinowska, *Środki tymczasowe w postępowaniach z art. 226 i 230 TWE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 2, s. 18 i nast.

¹¹⁶⁵ Zob. J. Łacny, *Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE*, Warszawa 2010, s. 25 i nast.

2.1.5. Skutki prawne złożenia i rozpatrzenia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie

Mając na uwadze aspekt teleologiczny należy stwierdzić, że wniesienie skargi do TSUE w trybie art. 258 TFUE na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie ma na celu przede wszystkim wyeliminowanie z krajowego systemu prawnego zaistniałych uchybień bądź wadliwej praktyki stosowania prawa. Omawiany instrument ochrony prawnej stanowi w istocie mechanizm, który z perspektywy publicznoprawnej pozwala na bardziej efektywne wypełnianie przez UE jako organizację międzynarodową jej traktatowo określonych celów, natomiast z perspektywy prywatnoprawnej umożliwia osobom fizycznym, prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej (a więc także wnioskodawcom w ramach programów polityki spójności UE) dochodzenie roszczeń o wyrównanie szkód powstałych na skutek naruszenia unijnego porządku prawnego przez państwo członkowskie. Jak już wcześniej wspomniano, postępowanie sądowe wszczęte na podstawie art. 258 TFUE kończy się wydaniem orzeczenia. Wycofanie skargi przez Komisję w trakcie tegoż postępowania skutkuje wydaniem przez TSUE postanowienia o jego umorzeniu. Natomiast jeśli TSUE uzna, że państwo członkowskie poprzez swoje działania bądź zaniechania naruszyło konkretne zobowiązania traktatowe, wydaje wyrok mający charakter deklaratoryjny, tj. stwierdzający sprzeczność aktu prawa krajowego z prawem unijnym, pozostawiając jednakże sądom krajowym kwestie związane z jego stosowaniem. Zatem wyrok stwierdzający naruszenie prawa unijnego nie zmienia *per se* stanu prawnego jednostki. Na mocy wyroku instytucje publiczne państwa członkowskiego są co prawda zobligowane do podjęcia wszelkich kroków mających na celu dostosowania zakwestionowanych przepisów prawa krajowego do prawa unijnego, jednakże TSUE nie określa w nim terminu jego wykonania przez państwo członkowskie ani sposobu zaprzestania naruszeń prawa UE. Mimo to uznaje się, że powinno to nastąpić niezwłocznie¹¹⁶⁶.

Z regulacji art. 4 ust. 3 TUE statuującej zasadę lojalności wynika, że obowiązek wykonania wyroku TSUE i zapewnienia mu natychmiastowej efektywności spoczywa na wszystkich organach państw członkowskich. Organy prawodawcze winny w najkrótszym możliwym terminie dostosować prawo krajowe do wymogów prawa UE. Analogiczny obowiązek ciąży na organach administracji publicznej w ramach przypisanych im kompetencji do wydawania aktów wykonawczych. Organy te w sposób obligatoryjny powinny również uwzględnić skutki

¹¹⁶⁶ A. Wentkowska, *op. cit.*, s. 401.

wyroku wydanego w trybie art. 258 TFUE w zakresie stosowania prawa¹¹⁶⁷. Także sądy krajowe są zobowiązane przy rozpatrywaniu zawisłych przed nimi spraw zapewnić skuteczność prawa unijnemu i jego wykładni zgodnej z wyrokiem TSUE. Jak wskazuje M. Taborowski, „w razie konieczności sądy powinny pominąć akty prawa krajowego, które są niezgodne z prawem unijnym, a także podjąć inne czynności niezbędne do zapewnienia poszanowania prawa unijnego w toczących się postępowaniach. Wyrok z art. 258 TFUE może więc być powoływany przez jednostki, jeżeli dotyczy on przepisów prawa unijnego, których stosowania, bezpośrednio lub pośrednio, jednostki mogą domagać się w toczących się postępowaniach wobec organów państwa członkowskiego”¹¹⁶⁸.

Z formalnego punktu widzenia podmioty inicjujące postępowanie skargowe w trybie art. 258 TFUE nie uzyskują w sposób automatyczny korzyści z ewentualnej penalizacji państwa członkowskiego. TSUE nie jest też uprawniony do nałożenia na państwo członkowskie obowiązku wypłaty odszkodowania dla tych podmiotów¹¹⁶⁹. Tym niemniej skarga na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie może stanowić suplementarny środek ochrony praw podmiotów uruchamiających postępowanie z art. 258 TFUE, w tym potencjalnie dla wnioskodawców, których projekty nie zostały wybrane do realizacji w ramach programów wdrażających unijną politykę spójności w Polsce, gdyż na podstawie korzystnego dla siebie wyroku TSUE mogą one wszcząć postępowanie przed właściwym sądem krajowym. Wydanie przez TSUE wyroku potwierdzającego naruszenie prawa UE przez państwo członkowskie stanowi warunek *sine qua non* orzeczenia odszkodowania przez sąd krajowy. Na tej podstawie można wnosić, że przy rozstrzygnięciu sprawy odszkodowawczej to na sądzie krajowym spoczywa ciężar stwierdzenia, czy państwo członkowskie naruszyło przepisy prawa unijnego. Sąd ten jest uprawniony do zwrócenia się w trybie art. 267 TFUE z pytaniem prejudycjalnym do TSUE w kwestiach prawnych związanych ze stosowaniem i wykładnią prawa UE¹¹⁷⁰. W przypadku gdy TSUE wyda orzeczenie potwierdzające uchybienie przepisom unijnym przez państwo członkowskie w określonym stanie prawnym, orzeczenie to będzie miało charakter wiążący dla sądu krajowego

¹¹⁶⁷ Zob. wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 1989 r. C-103/88 *Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano*, ECLI:EU:C:1989:256.

¹¹⁶⁸ M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa...*, s. 269-270.

¹¹⁶⁹ J. Sozański, *op. cit.*, s. 193.

¹¹⁷⁰ Zob. N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 259-260.

rozstrzygającego sprawę odszkodowawczą wniesioną przez jednostkę na gruncie takiego samego stanu prawnego¹¹⁷¹.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że weryfikacja działań państwa członkowskiego w trybie przepisu art. 258 TFUE ma w istocie charakter kontroli *ex post*, co osłabia jej efektywność¹¹⁷². Mając na uwadze długi czas trwania procedury określonej art. 258 TFUE, zarówno w jej fazie administracyjnej, jak i sądowej, ewentualna reakcja organów UE na naruszenie prawa bez wątplenia nie ma charakteru natychmiastowego¹¹⁷³. Co do zasady wyrok TSUE wydany w trybie art. 258 TFUE ma skutek *ex tunc*. Jednakże, jeżeli przemawiają za tym wyjątkowe okoliczności sprawy (np. zagrożenie dla zasady pewności prawa), TSUE może ograniczyć skutki wyroku w czasie by zapobiec kwestionowaniu stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze, zwłaszcza jeśli jedną ze stron tych stosunków prawnych są podmioty indywidualne¹¹⁷⁴. Potencjalnie poważne skutki finansowe dla państw członkowskich wynikające z wyroku stwierdzającego naruszenie postanowień traktatowych nie są wystarczające do uznania przez TSUE, że wyrok powinien mieć skutek *ex nunc*¹¹⁷⁵.

2.2. Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu

2.2.1. Pojęcie i podstawy prawne pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu

Procedura orzekania w trybie prejudycjalnym stanowi formę współpracy pomiędzy sądami krajowymi a TSUE, mającą na celu przede wszystkim zapewnienie jednolitej wykładni i efektywnego stosowania prawa UE¹¹⁷⁶. Procedura ta pełni również rolę „środka prawnego,

¹¹⁷¹ Zob. wyrok TSUE z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 oraz C-48/93 *Brasserie du pêcheur przeciwko Bundesrepublik Deutschland i The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame i in.*, ECLI:EU:C:1996:79.

¹¹⁷² N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 254.

¹¹⁷³ M. Taborowski zauważa, że „średni czas między wyrokiem wydanym w trybie art. 258 i wyrokiem nakładającym kary finansowe to aż dziewięć lat”. Zob. M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019, s. 215. Por. M. Górka, *Kary finansowe nakładane na państwa członkowskie UE na podstawie art. 228 Traktatu WE*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 5, s. 61 i nast.

¹¹⁷⁴ Zob. np. wyrok TSUE z dnia 24 września 1998 r. w sprawie C-35/97 *Komisja przeciwko Francji*, ECLI:EU:C:1998:431.

¹¹⁷⁵ Zob. M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa...*, s. 269. Zob. też wyrok TSUE z dnia 24 września 1998 r. C-35/97 *Komisja przeciwko Francji*, ECLI:EU:C:1998:431.

¹¹⁷⁶ M. Szpunar, *Komentarz do art. 267 TFUE* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 374. Zob. też J. Barcik, *Pytania prejudycjalne polskich sądów*, „Iustitia” 2013, nr 3, s. 1.

mającego wyrównać deficyt ochrony prawnej w systemie tworzonym z jednej strony przez środki dostępne przed sądami państw członkowskich na podstawie prawa krajowego, a z drugiej – przez skargi bezpośrednie, wnoszone do sądów unijnych”¹¹⁷⁷. W związku z tym instytucja pytań prejudycjalnych zasługuje na odrębną analizę w kontekście możliwości jej wykorzystania w ramach procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności UE w Polsce przez wnioskodawców, którzy w wyniku rozstrzygnięć właściwych instytucji nie uzyskali dofinansowania ze środków unijnych na realizację swoich projektów.

Odesłanie prejudycjalne znajduje oparcie w przepisach prawa zawartych w kilku obowiązujących aktach normatywnych. W myśl art. 19 ust. 3 lit. b TUE, na wniosek sądów państw członkowskich TSUE orzeka zgodnie z traktatami w trybie prejudycjalnym w sprawie wykładni prawa UE lub ważności aktów przyjętych przez instytucje unijne. Jednakże podstawowym przepisem regulującym postępowanie prejudycjalne jest art. 267 TFUE, określający właściwość TSUE oraz kwestie uprawnienia lub obowiązku sądów krajowych do występowania z pytaniami prejudycjalnymi. Stosownie do treści tego przepisu TSUE jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni traktatów oraz o ważności i wykładni aktów przyjętych przez unijne instytucje, organy lub jednostki organizacyjne. W sytuacji gdy pytanie z tym związane zostało podniesione w sprawie zawisłej przed sądem jednego z państw członkowskich, a decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, sąd ten jest uprawniony (lub zobowiązany – w przypadku sądu krajowego, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według przepisów prawa wewnętrznego) do zwrócenia się do TSUE z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. *Ratio legis* art. 267 TFUE jest udzielenie pomocy sądowi krajowemu mającemu trudności z prawidłowym zastosowaniem prawa unijnego¹¹⁷⁸. Jak podkreśla D. Miąsik, „wyroki prejudycjalne wydawane są w odpowiedzi na pytania prawne kierowane przez sądy krajowe przy rozpoznawaniu konkretnej sprawy. W ten sposób sądy krajowe dostarczają TS materiał wyjściowy, na podstawie którego sąd unijny formułuje wspólny dla wszystkich sądów i innych podmiotów stosujących prawo wzorzec interpretacyjny – ten zaś powinien się przełożyć na jednolite stosowanie prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich w analogicznych stanach faktycznych”¹¹⁷⁹.

Protokół nr 3 do TFUE w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹¹⁸⁰ oprócz przepisów ustrojowych zawiera także regulacje normujące zasady postępowania przed

¹¹⁷⁷ A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne...*, s. 18.

¹¹⁷⁸ Por. E. Wojtaszek-Mik, *Funkcja instytucji pytań prejudycjalnych* [w:] *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), Warszawa 2007, s. 19.

¹¹⁷⁹ D. Miąsik, *Instytucja pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości w praktyce Sądu Najwyższego RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 1, s. 5.

¹¹⁸⁰ Dz.Urz. UE 2012 C 326, s. 210.

tym organem sądowym UE. Jego art. 23 został poświęcony procedurze prejudycjalnej w zakresie określenia kręgu podmiotów mogących potencjalnie wziąć udział w takim postępowaniu. Ponadto art. 23a stanowi, że w regulaminie proceduralnym może zostać przewidziany tryb przyspieszony, a dla odesłań prejudycjalnych dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – pilny tryb prejudycjalny. Z kolei Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości¹¹⁸¹ przewiduje szczegółowe zasady postępowania, w tym w odniesieniu do procedury prejudycjalnej. W szczególności istotne znaczenie ma art. 94 Regulaminu, który określa zawartość wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Dodatkowo – z praktycznego punktu widzenia – niezwykle istotne znaczenie dla sądów krajowych oraz podmiotów uczestniczących w postępowaniu prejudycjalnym mają opracowane przez TSUE Zalecenia dla sądów krajowych dotyczące składania wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym z 8 listopada 2019 r.¹¹⁸², zawierające wskazówki odnoszące się zarówno do wymaganej treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak i dopuszczalnych sposobów jego skutecznego złożenia¹¹⁸³.

Pytania prejudycjalne zaliczane są do rodzaju pytań walidacyjnych, mających jednocześnie charakter konkretny, tzn. ściśle powiązanych ze stanem faktycznym określonej sprawy sądowej¹¹⁸⁴. Art. 267 TFUE stanowi samodzielną podstawę prawną dla sądów krajowych do zwracania się do TSUE z wnioskiem prejudycjalnym, a zatem powołany przepis jest w tym zakresie bezpośrednio skuteczny¹¹⁸⁵. Niemniej jednak należy zauważyć, że postępowanie prejudycjalne jest ekstraordynaryjne względem zwykłego toku postępowania prowadzonego przed sądem krajowym, przed którym zawisł spór, gdyż skorzystanie z tego trybu powoduje zawieszenie krajowego postępowania sądowego, którego wynik uzależniony jest od odpowiedzi TSUE. W tym kontekście T. Grzybowski słusznie zauważa, że „zwracając się o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, sąd krajowy wszczyna nowe postępowanie o charakterze *de facto* międzynarodowym, które toczy się na podstawie zupełnie innych przepisów proceduralnych”¹¹⁸⁶.

¹¹⁸¹ Dz.Urz. UE 2012 L 265, s. 1, ze zm.

¹¹⁸² Dz.Urz. UE 2019 C 380, s. 1.

¹¹⁸³ Zob. A. Frąckowiak-Adamska, P. Bańczyk, *Formułowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2020, s. 40-41.

¹¹⁸⁴ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądownoadministracyjnych*, Warszawa 2010, s. 243.

¹¹⁸⁵ Zob. wyroki TSUE: z dnia 16 stycznia 1974 r. w sprawie C-166/73 *Rheinmühlen Düsseldorf przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1974:3, oraz z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie C-106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49.

¹¹⁸⁶ Zob. T. Grzybowski, *Pytanie prejudycjalne sądu administracyjnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, LEX 2019.

2.2.2. Podmioty uprawnione do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu

Z literalnego brzmienia przepisu art. 267 TFUE wynika, że organami uprawnionymi do zwrócenia się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym są sądy państw członkowskich, jednakże pojęcie „sądu jednego z państw członkowskich” nie ma jednolitej definicji i jest interpretowane przez ten trybunał w sposób autonomiczny¹¹⁸⁷. Biorąc pod uwagę mające kluczowe znaczenie dla tej kwestii tzw. kryteria Vaassen¹¹⁸⁸ można wskazać zamknięty katalog przesłanek, jakie łącznie musi spełnić organ krajowy, aby zostać uznany za sąd państwa członkowskiego w rozumieniu prawa UE. Organ taki musi zostać powołany i działać na podstawie przepisów prawa (podstawa prawna istnienia organu), mieć charakter stały, mieć wyłączną właściwość do rozpatrywania sporów określonego rodzaju (obligatoryjność jurysdykcji), orzekać w sporach między stronami, stosować przepisy powszechnie obowiązującego prawa, być niezawisłym i bezstronnym¹¹⁸⁹. Bezpośrednią implikacją takiego stanowiska jest uznanie przez TSUE możliwości skierowania pytania prejudycjalnego przez niebędące sądami organy krajowe sprawujące funkcje sędziowskie¹¹⁹⁰ oraz odmowa przyznania statusu sądu krajowego sądom rejestrowym¹¹⁹¹. Przenosząc powyższe rozważania na grunt polskiego porządku prawnego

¹¹⁸⁷ Zob. A. Wróbel, *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy. Tom I*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010, s. 583 i nast.

¹¹⁸⁸ TSUE w wyroku z dnia 30 czerwca 1966 r. w sprawie C-61/65 *Wdowa po G. Vaassen-Göbbels przeciwko Bestuur van Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*, ECLI:EU:C:1966:39, sformułował katalog warunków (tzw. kryteria Vaassen) od spełniania których uzależnił uznanie kompetencji podmiotu krajowego do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym. Kryteria te zostały rozbudowane i doprecyzowane w późniejszych orzeczeniach tegoż trybunału, w szczególności w wyrokach: z dnia 17 września 1997 r. w sprawie C-54/96 *Dorsch Consult Ingenieursgesellschaft przeciwko Bundesbaugesellschaft Berlin*, ECLI:EU:C:1997:413, oraz z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie C-407/98 *Katarina Abrahamsson i Leif Anderson przeciwko Elisabet Fogelqvist*, ECLI:EU:C:2000:367. Zob. A. Hauser, *op. cit.*, Warszawa 2017, s. 136. Por. R. Ostrihansky, *Współpraca sądów krajowych z Trybunałem Sprawiedliwości* [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, M.M. Kenig-Witkowska (red.), Warszawa 2017, s. 432.

¹¹⁸⁹ Zob. E. Krzysztofik, *op. cit.*, s. 288.

¹¹⁹⁰ Tytułem przykładu można wskazać, że TSUE przyznał uprawnienie do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym organom krajowym rozstrzygającym spory w ramach samorządu zawodowego (zob. wyrok z dnia 8 kwietnia 1992 r. w sprawie C-166/91 *Gerhard Bauer przeciwko Conseil national de l'ordre des architectes*, ECLI:EU:C:1992:184, oraz wyrok z dnia 6 października 1981 r. w sprawie C-246/80 *Broekmeulen przeciwko Huisarts Registratie Commissie*, ECLI:EU:C:1981:218) oraz organom obligatoryjnie sprawującym arbitraż handlowy (zob. wyrok z dnia 17 października 1989 r. w sprawie C-109/88 *Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark przeciwko Dansk Arbejdsgiverforening, agissant pour Danfoss*, ECLI:EU:C:1989:383). Nie uznał on natomiast za organ posiadający status sądu krajowego następujących podmiotów: dyrektora urzędu skarbowego (zob. wyrok z dnia 30 marca 1993 r. w sprawie C-24/92 *Corbiau przeciwko Administration des contributions*, ECLI:EU:C:1993:118), ministerstwa (zob. wyrok z dnia 12 grudnia 1996 r., sprawy połączone C-74/95 oraz C-129/95, ECLI:EU:C:1996:491) czy organu sprawującego arbitraż umowny (wyrok z dnia 23 marca 1982 r. w sprawie C-102/81 *Nordsee przeciwko Reederei Mond*, ECLI:EU:C:1982:107).

¹¹⁹¹ Zob. np. wyrok z dnia 19 października 1995 r. w sprawie C-111/94 *Job Centre Coop. ARL*, ECLI:EU:C:1995:340, postanowienia z dnia 22 stycznia 2002 r. w sprawie C-447/00 *Holto Ltd*,

należy stwierdzić, że polskimi sądami w rozumieniu prawa unijnego uprawnionymi do zwrócenia się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym (z własnej inicjatywy bądź na wniosek stron postępowania) są: sądy powszechne i Sąd Najwyższy (z wyjątkiem sytuacji wykonywania funkcji rejestrowych)¹¹⁹², Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne, Trybunał Stanu, Trybunał Konstytucyjny, Krajowa Izba Odwoławcza, Urząd Patentowy, izby morskie oraz sądy dyscyplinarne poszczególnych samorządów zawodowych¹¹⁹³. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszej pracy instytucja pytania prejudycjalnego jest interesująca głównie ze względu na możliwość wystosowania takiego pytania przez polskie sądy administracyjne, które są kompetentne do rozpatrywania środków odwoławczych wnoszonych po wyczerpaniu przez wnioskodawców etapu przedsądowego postępowania odwoławczego w ramach systemu realizacji unijnej polityki spójności w Polsce¹¹⁹⁴.

Jak wskazano powyżej, władza dyskrejonalna sądu państwa członkowskiego w zakresie zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym jest zróżnicowana w zależności od tego, czy przepisy prawa krajowego przewidują możliwość zaskarżenia orzeczenia wydanego przez taki sąd¹¹⁹⁵. Fakultatywnie z odpowiednim wnioskiem do TSUE w tym przedmiocie może wystąpić każdy sąd krajowy wydający orzeczenie na podstawie prawa unijnego. Z kolei sąd krajowy od orzeczenia którego nie przysługuje żaden środek odwoławczy jest zobligowany do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym w kwestii dokonania właściwej interpretacji prawa UE, zwłaszcza w przypadku zakwestionowania przez strony postępowania ważności lub wykładni tegoż prawa¹¹⁹⁶. Co istotne, niewykonanie obowiązku sądu krajowego w zakresie zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym może dać asumpt do wniesienia do TSUE skargi o niewykonanie zobowiązań traktatowych przez państwa członkowskie w trybie art. 258 TFUE oraz przynieść skutek w postaci pociągnięcia do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego¹¹⁹⁷. Jak trafnie wskazuje R. Ostrihansky, „jeżeli sąd krajowy podejmie

ECLI:EU:C:2002:38, oraz postanowienie z dnia 10 lipca 2001 r. w sprawie C-86/00 *HSB-Wohnbau*, ECLI:EU:C:2001:394. Por. A. Zielony [w:] *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), Warszawa 2007, s. 123.

¹¹⁹² Zob. P. Marcisz, *Sąd obowiązany do zadania pytania prejudycjalnego w polskim postępowaniu cywilnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 9, s. 4 i nast.

¹¹⁹³ Chodzi tu w szczególności o: sądy dyscyplinarne dla adwokatury i radców prawnych, doradców podatkowych, biegłych rewidentów, rzeczników patentowych, sądy lekarskie, sądy lekarsko-weterynaryjne, sądy aptekarskie oraz sądy pielęgniarek i położnych. Zob. R. Ostrihansky, *Współpraca sądów krajowych...*, s. 446-447.

¹¹⁹⁴ Zob. M. Perkowski, M. Martyniuk, *Niedoskonała procedura odwoławcza...*, s. 54-56.

¹¹⁹⁵ A. Hauser, *op. cit.*, s. 142.

¹¹⁹⁶ Zob. E. Krzysztofik, *op. cit.*, s. 289.

¹¹⁹⁷ M. Szpunar, *op. cit.*, s. 399. Por. A. Kastelik-Smaza, *Konsekwencje naruszenia obowiązku skierowania pytania prejudycjalnego do ETS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 2, s. 24 i nast. Zob. też wyroki TSUE: z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 *Gerhard Köbler przeciwko Republik Österreich*, ECLI:EU:C:2003:513, oraz z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie C-173/03 *Traghetti del Mediterraneo SpA przeciwko Repubblica italiana*, ECLI:EU:C:2006:391.

błądną decyzję i rozstrzygnie spór wyłącznie na podstawie prawa wewnętrznego, a wynik będzie dla strony mniej korzystny, niż gdyby orzeczono na podstawie prawa unijnego, wówczas stronie tej może przysługiwać roszczenie odszkodowawcze wobec państwa, którego sąd tak orzekł”¹¹⁹⁸.

Wobec powyższych argumentów kwestią niezwykle istotną jest ustalenie które sądy są zobowiązane do złożenia stosownego wniosku do TSUE, tj. ich orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego. Zgodnie z przyjętą linią orzecniczą TSUE przyjmuje koncepcję konkretną, tzn. za sądy ostatniej instancji uznaje te od orzeczeń których w danej sytuacji procesowej nie przysługuje środek zaskarżenia¹¹⁹⁹. Zatem koncepcja abstrakcyjna, polegająca na przyznaniu takiej pozycji wyłącznie najwyższym organom w strukturze sądownictwa, nie znajduje w tym zakresie zastosowania¹²⁰⁰. Jednocześnie należy nadmienić, że obowiązek wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym nie ma charakteru bezwzględnie. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE sąd może się z niego wyłączyć jeśli uzna, że przedmiot ewentualnego pytania prawnego nie miałby istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, bądź powołując się na dwie doktryny: aktu wyjaśnionego (*acte éclairé*) lub aktu jasnego (*acte clair*)¹²⁰¹. Zgodnie z doktryną *acte éclairé* sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji jest zwolniony z obowiązku zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym jeśli TSUE rozstrzygnął już identyczną kwestię prawną, która została poruszona w tożsamym przedmiotowo pytaniu prawnym skierowanym przez inny sąd orzekający w sprawie o zbliżonym stanie faktycznym. Natomiast stosownie do doktryny *acte clair* sąd krajowy nie jest zobligowany do zwrócenia się ze stosownym wnioskiem w sytuacji gdy dana norma prawa unijnego w sposób oczywisty znajduje zastosowanie w konkretnej sprawie oraz jest na tyle precyzyjna i jasna, że rozstrzygnięcie kwestii spornej nie budzi żadnych racjonalnych wątpliwości¹²⁰².

¹¹⁹⁸ R. Ostrihansky, *Współpraca sądów krajowych...*, s. 450.

¹¹⁹⁹ Zob. E. Krzysztofik, *op. cit.*, s. 289.

¹²⁰⁰ W postanowieniu z dnia 20 lutego 2008 r., sygn. akt III SK 23/07, polski Sąd Najwyższy również opowiedział się za koncepcją konkretną w tym zakresie. Odnosząc się do kwestii sądu zobligowanego do zadania pytania prejudycjalnego powołał się on na wyrok TSUE z dnia 4 czerwca 2002 r. w sprawie C-99/00 *postępowanie karne przeciwko Kenny Roland Lyckeskog*, ECLI:EU:C:2002:329, i skonstatował, że „orzekający w rozpoznawanej sprawie w drugiej instancji Sąd Apelacyjny w Warszawie nie jest sądem, którego orzeczenie nie podlegało zaskarżeniu w rozumieniu przepisów prawa polskiego, a zatem nie był obowiązany do przedstawienia pytania prawnego Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości na podstawie art. 234 akapit 3 TWE”.

¹²⁰¹ Zob. wyroki TSUE: z dnia 27 marca 1963 r. w sprawach połączonych C-28-30/62 *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV przeciwko Administration fiscale néerlandaise*, ECLI:EU:C:1963:6, z dnia 6 października 1982 r. w sprawie C-283/81 *Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della sanità*, ECLI:EU:C:1982:335, oraz z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-495/03 *Intermodal Transports BV przeciwko Staatssecretaris van Financiën*, ECLI:EU:C:2005:552.

¹²⁰² R. Talaga, *Pytania prejudycjalne...*, s. 93.

Z treści przepisu art. 267 TFUE należy wnosić, że orzekanie w trybie prejudycjalnym w zakresie ważności i wykładni prawa UE następuje wyłącznie z inicjatywy sądu krajowego przed którym zwisł spór, niezależnie od żądania stron wyrażonego w postępowaniu głównym¹²⁰³. TSUE w swoich zaleceniach niezmiennie wskazuje – co znajduje także wyraz w jego orzecznictwie¹²⁰⁴ – że „to sąd krajowy, przed którym zawisł spór, ponosi odpowiedzialność za mające zapaść orzeczenie sądowe, wyłącznie do niego należy dokonanie oceny, w świetle szczególnych okoliczności danej sprawy, zarówno co do niezbędności wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dla wydania orzeczenia w toczącym się przed nim postępowaniu, jak i co do zasadności pytań, które zadaje Trybunałowi”¹²⁰⁵. Pomimo że strony postępowania głównego są uprawnione do żądania wszczęcia procedury wystąpienia ze stosownym wnioskiem, decyzję o jego ewentualnym dalszym procedowaniu zawsze podejmuje kompetentny sąd krajowy¹²⁰⁶. Jak podkreśla A. Wróbel, z uwagi na fakt, że bezpośredni dostęp jednostek do TSUE jest w znacznym stopniu ograniczony (za wyjątkiem trybów postępowania określonych w następujących przepisach TFUE: art. 263 akapit 4¹²⁰⁷, art. 265 akapit 3¹²⁰⁸ oraz art. 340 akapit 2 i 3 w zw. z art. 268¹²⁰⁹), „przedstawienie pytania prawnego do Trybunału Sprawiedliwości UE na wniosek strony postępowania sądowego jest uważane za wyrównanie deficytu w dostępie obywateli do sądów unijnych *sensu stricto*, gdyż dla stron postępowania jest to często jedyna możliwość zakwestionowania ważności prawa unijnego lub uzyskania wykładni przepisu tego prawa stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem państwa

¹²⁰³ Zob. A. Machowska, *Zasady kierowania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2015, nr 1, s. 32-33.

¹²⁰⁴ Zob. np. wyrok TSUE z dnia 6 października 1982 r. w sprawie C-283/81 *Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della sanità*, ECLI:EU:C:1982:335.

¹²⁰⁵ *Zalecenia dla sądów krajowych dotyczące składania wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym z 8 listopada 2019 r.*, Dz.Urz. UE 2019 C 380, pkt 3.

¹²⁰⁶ M. Szpunar, *op. cit.*, s. 417.

¹²⁰⁷ W myśl art. 263 akapit 4 TFUE „Każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”.

¹²⁰⁸ Zgodnie z art. 265 akapit 3 TFUE „Każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść sprawę do Trybunału, na warunkach określonych w poprzednich akapitach, stawiając zarzut jednej z instytucji lub jednemu z organów lub jednej z jednostek organizacyjnych Unii, iż zaniechała wydania aktu skierowanego do niej, innego niż zalecenie lub opinia”.

¹²⁰⁹ Stosownie do art. 268 TFUE „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w sporach dotyczących odszkodowań określonych w artykule 340 akapity drugi i trzeci”. Natomiast zgodnie z art. 340 akapit 2 i 3 TFUE „W dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Unia powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. Na zasadzie odstępstwa od akapitu drugiego, Europejski Bank Centralny jest zobowiązany do naprawienia, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkód wyrządzonych przez Bank lub jego pracowników przy wykonywaniu ich funkcji”.

członkowskiego”¹²¹⁰. W przypadku podjęcia decyzji o zadaniu pytania prejudycjalnego, sąd krajowy z urzędu zawiesza toczące się przed nim postępowanie do czasu uzyskania odpowiedzi na zadane pytanie¹²¹¹.

2.2.3. Zakres przedmiotowy pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu

Co do zakresu przedmiotowego pytania prejudycjalnego, to wykładni w trybie art. 267 akapit 1 TFUE podlegają zarówno akty unijnego prawa pierwotnego, jak i pochodnego¹²¹². Zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu, TSUE jest właściwy do orzekania o wykładni traktatów oraz o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne UE. Pojęcie traktatów obejmuje w szczególności traktaty założycielskie i rewizyjne, konwencje oraz umowy międzynarodowe, których stroną jest UE, wraz z ewentualnymi protokołami dodatkowymi, deklaracjami i załącznikami stanowiącymi ich integralną część¹²¹³. Rangę prawa pierwotnego mają także traktaty uzupełniające i zmieniające (art. 48 TUE) oraz traktaty o przystąpieniu nowych członków (art. 49 TUE)¹²¹⁴. Przedmiotem orzeczenia prejudycjalnego mogą być również układy stowarzyszeniowe, z tym że jest ono wiążące dla UE, ale nie dla państwa niebędącego członkiem UE¹²¹⁵.

Uwzględniając powyższe podkreślić należy, że niezwykle istotnym źródłem prawa pierwotnego jest KPP, która na mocy przepisu art. 6 ust. 1 TUE ma taką samą moc prawną jak traktaty¹²¹⁶. Sądy krajowe w postępowaniach, w których stosują prawo unijne, bądź jeśli stosują prawo krajowe w stanie faktycznym objętym zakresem stosowania prawa UE, są zatem uprawnione do zadawania pytań prejudycjalnych w kwestiach związanych z interpretacją ogólnych zasad prawa unijnego, w tym prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do

¹²¹⁰ A. Wróbel, *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010, s. 577. Zob. też A. Kastelik-Smaza, *Procedura pytań prejudycjalnych...*, s. 162-163.

¹²¹¹ R. Ostrihansky, *Współpraca sądów krajowych...*, s. 470.

¹²¹² A. Hauser, *op. cit.*, s. 134.

¹²¹³ E. Krzysztofik, *op. cit.*, s. 290. Zob. też wyroki TSUE: z dnia 30 kwietnia 1974 r. w sprawie C-181/73 *R. & V. Haegeman przeciwko państwu belgijskiemu*, ECLI:EU:C:1974:41, z dnia 30 września 1987 r. w sprawie C-12/86 *Meryem Demirel przeciwko Stadt Schwäbisch Gmünd*, ECLI:EU:C:1987:400 oraz z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie C-321/97 *Ulla-Brith Andersson i Susanne Wåkerås-Andersson przeciwko Svenska staten*, ECLI:EU:C:1999:307.

¹²¹⁴ M. Szpunar, *op. cit.*, s. 384.

¹²¹⁵ Zob. wyrok TSUE z dnia 30 kwietnia 1974 r. w sprawie C-181/73 *R. & V. Haegeman przeciwko państwu belgijskiemu*, ECLI:EU:C:1974:41.

¹²¹⁶ D. Bigos, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako organ sprawujący kontrolę sądową nad przestrzeganiem praw człowieka wymienionych w Karcie Praw Podstawowych* [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, J. Jaskiernia (red.), Toruń 2015, s. 96.

bezzstronnego sądu (art. 47 KPP¹²¹⁷)¹²¹⁸. Pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni zasad ogólnych może zostać zadane w postępowaniu, w którym sąd krajowy stosuje prawo UE, jak również w sytuacji gdy stosuje prawo wewnętrzne w stanie faktycznym objętym zakresem stosowania prawa UE¹²¹⁹. Jak wyjaśnia bowiem A. Hauser, „to sędzia krajowy na podstawie orzeczenia prejudycjalnego TSUE ma dokonać oceny zgodności i w razie potrzeby pominąć przy orzekaniu przepis prawa krajowego ze względu na zasadę pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym”¹²²⁰. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie może natomiast dotyczyć wykładni przepisów prawa krajowego, bądź też rozstrzygnięcia kwestii faktycznych oraz zagadnień subsumcji faktów pod określone normy podniesione w ramach sporu w postępowaniu głównym. Zgodnie z zaleceniami TSUE, „Trybunał może orzec w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym tylko wtedy, gdy prawo Unii ma zastosowanie w postępowaniu głównym. Z tego względu niezbędne jest, aby sąd odsyłający przedstawił wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, w świetle których ocenia, że przepisy prawa Unii znajdują zastosowanie w danym wypadku”¹²²¹.

Ponadto, jak wskazano powyżej, do właściwości TSUE należy dokonywanie wykładni oraz orzekanie o ważności aktów przyjętych przez unijne instytucje, organy lub jednostki organizacyjne. Zgodnie z orzecnictwem tegoż trybunału sądy krajowe nie posiadają kompetencji do autorytatywnego orzekania o nieważności aktów prawa UE – mogą one jedynie odrzucać zarzuty nieważności tych aktów¹²²². Jednakże w przypadku powzięcia przez sąd

¹²¹⁷ P. Kładoczny, M. Szwed i K. Wiśniewska wskazują, że „Art. 47, który przewiduje prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, jest najczęściej przywoływanym przepisem Karty Praw Podstawowych w sentencjach orzeczeń TSUE wydanych na kanwie pytań prejudycjalnych”. Zob. P. Kładoczny, M. Szwed, K. Wiśniewska, *Do Luksemburga zamiast do Strasburga? Raport na temat roli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w ochronie praw człowieka*, Warszawa 2018, s. 16.

¹²¹⁸ J. Barcik, *Problematyka stosowania Karty Praw Podstawowych UE przez sądy polskie*, „Justitia” 2015, nr 3, s. 153-156. Por. M. Wąsek-Wiaderek, *Zakres jurysdykcji ETS do orzekania w postępowaniu prejudycjalnym* [w:] *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), Warszawa 2007, s. 23. Zob. też wyrok TSUE z dnia 29 maja 1997 r. w sprawie C-299/95 *Friedrich Kremzow przeciwko Republik Österreich*, ECLI:EU:C:1997:254 oraz wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie T-54/99 *Max Mobil Telekommunikation Service GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:2002:20.

¹²¹⁹ M. Szpunar, *op. cit.*, s. 385. Zob. też wyrok TSUE z dnia 29 maja 1997 r. w sprawie C-299/95 *Friedrich Kremzow przeciwko Republik Österreich*, ECLI:EU:C:1997:254.

¹²²⁰ A. Hauser, *op. cit.*, s. 135.

¹²²¹ *Zalecenia dla sądów krajowych dotyczące składania wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym z 8 listopada 2019 r.*, Dz.Urz. UE 2019 C 380, pkt 9. Zob. też wyroki TSUE: z dnia 16 lipca 1992 r. w sprawie *Wienand Meilicke przeciwko ADV/ORG A. Meyer AG*, ECLI:EU:C:1992:332, z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie C-104/95 *Georgios Kontogeorgas przeciwko Kartonpak AE*, ECLI:EU:C:1996:492, oraz z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie C-373/95 *Federica Maso i in. i Graziano Gazzetta i in. przeciwko Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) i Repubblica italiana*, ECLI:EU:C:1997:353.

¹²²² W kluczowym dla tej kwestii wyroku z dnia 22 października 1987 r. w sprawie C-314/85 *Foto-Frost przeciwko Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECLI:EU:C:1987:452, TSUE wyraził stanowisko, zgodnie z którym „Sądy krajowe mogą badać ważność aktów wspólnotowych, a jeśli nie uznają za uzasadnione zgłaszanych przez strony zarzutów dotyczących ich nieważności, mogą odrzucić te zarzuty, stwierdzając, że akt prawny jest w pełni ważny. Działając w ten sposób, nie podważają bowiem istnienia aktu wspólnotowego”.

krajowy istotnych wątpliwości co do ważności aktu prawa unijnego, powinien on tymczasowo zawiesić stosowanie aktu prawa krajowego wydanego na podstawie kwestionowanego aktu i jednocześnie zwrócić się do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Przepis art. 267 TFUE co prawda nie określa *expressis verbis* przesłanek kontroli legalności aktów prawa pochodnego UE, niemniej jednak w doktrynie przyjmuje się, że ocenie TSUE podlegają wszelkie formalne i materialne wady takiego aktu mogące powodować jego nieważność¹²²³. TSUE może zatem stwierdzić nieważność tego aktu powołując się na naruszenie przepisów KPP. W kontekście analizy instytucji pytań prejudycjalnych należy podkreślić, że TSUE orzeka wyłącznie *in concreto*, tzn. zwrócenie się przez sąd krajowy z tego rodzaju pytaniem musi pozostawać w ścisłym związku ze sprawą zawisłą przed tym sądem i być niezbędne do wydania wyroku. A. Machowska trafnie zauważa, że „możliwość zadania pytania prejudycjalnego – i uzyskania merytorycznej odpowiedzi – istnieje tylko wówczas, gdy w ocenie sądu krajowego odpowiedź na nie jest niezbędna dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej przezeń sprawy w tym znaczeniu, że jest to właśnie ta sprawa, w której kierowany jest wniosek do Trybunału. Innymi słowy, nie jest możliwe kierowanie do Trybunału wniosków zawierających pytania, które nie mają związku z konkretną rozpoznawaną sprawą, mają charakter hipotetyczny lub zmierzają jedynie do poznania opinii Trybunału Sprawiedliwości UE, którego rolą jest przyczynianie się do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, a nie formułowanie opinii konsultacyjnych w przedmiocie zagadnień ogólnych lub hipotetycznych”¹²²⁴.

2.2.4. Tryb i terminy postępowania w sprawie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu

Postępowanie o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z art. 267 TFUE ma charakter niesporny¹²²⁵. Jest ono formą współpracy sądów państw członkowskich, przed którymi toczy się postępowanie główne, oraz TSUE¹²²⁶. Inaczej rzecz ujmując, procedura prejudycjalna stanowi formę pomocy, jakiej TSUE udziela sądom krajowym poprzez dokonanie wykładni lub

¹²²³ Zob. M. Górka, *Orzeczenia prejudycjalne w sprawie ważności aktów prawa Unii Europejskiej* [w:] *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce*, C. Mik (red.), Toruń 2006, s. 105.

¹²²⁴ A. Machowska, *op. cit.*, s. 34. Zob. też wyrok TSUE z dnia 16 lipca 1992 r. w sprawie C-83/91 *Wienand Meilicke przeciwko ADV/ORG A. Meyer AG*, ECLI:EU:C:1992:332.

¹²²⁵ K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek...*, s. 321.

¹²²⁶ Zob. wyroki TSUE: z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-210/06 *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*, ECLI:EU:C:2008:723, z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie C-137/08 *VB Pénzügyi Lízing Zrt. przeciwko Ferenc Schneider*, ECLI:EU:C:2010:659, oraz z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie C-416/10 *Jozef Križan i in. przeciwko Slovenská inšpekcia životného prostredia*, ECLI:EU:C:2013:8.

orzeczenie o ważności danego aktu prawa unijnego¹²²⁷. Warunkiem wszczęcia omawianego postępowania jest wystąpienie przez sąd krajowy z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w związku z prowadzonym postępowaniem sądowym. Wystąpienie z tym wnioskiem wymaga podjęcia przez sąd krajowy stosownego rozstrzygnięcia w formie określonej przez przepisy prawa krajowego dla kwestii incydentalnych (w polskim systemie prawnym następuje to w drodze postanowienia sądu)¹²²⁸. Skierowanie pytania prejudycjalnego przez sąd krajowy w trybie art. 267 TFUE nie jest obwarowane żadnym terminem, nawet o charakterze instrukcyjnym. Sąd krajowy jest uprawniony bądź zobligowany do skierowania pytania prejudycjalnego do TSUE niezwłocznie po stwierdzeniu, że rozstrzygnięcie w przedmiocie zagadnienia lub zagadnień wstępnych jest konieczne do wydania przez niego wyroku. Mając na uwadze względy ekonomii procesowej niezbędne jest jednak, by decyzja o przekazaniu pytania prejudycjalnego została podjęta na takim etapie postępowania, który umożliwi sądowi krajowemu wystarczająco precyzyjnie określić faktyczne i prawne ramy problemu, tak aby TSUE dysponował wszelkimi danymi potrzebnymi do zbadania, czy prawo UE ma zastosowanie do postępowania przed sądem krajowym. Celowym wydaje się również, aby pytanie prejudycjalne zostało przekazane dopiero po wysłuchaniu stron postępowania¹²²⁹.

Biorąc pod uwagę, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym stanowi podstawę postępowania przed TSUE, powinien on być zredagowany w sposób jasny, prosty i precyzyjny oraz zawierać wszystkie niezbędne dane¹²³⁰. Z art. 94 Regulaminu postępowania przed TS wynika, że każdy tego rodzaju wniosek, poza sformułowaniem pytania prejudycjalnego, powinien zawierać: 1) zwięzłe omówienie przedmiotu sporu oraz istotnych okoliczności faktycznych sprawy; 2) treść przepisów krajowych mogących mieć zastosowanie w sprawie oraz ewentualne wskazanie mającego znaczenie dla sprawy orzecznictwa sądów krajowych; 3) omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa UE, oraz przedstawienie relacji między przepisami unijnymi powołanymi w pytaniu prejudycjalnym a regulacjami krajowymi, które mają zastosowanie w postępowaniu głównym¹²³¹. W razie potrzeby sąd krajowy może także zwięzłe przedstawić zasadnicze argumenty stron postępowania oraz swoje stanowisko w danej sprawie. Objętość wniosku nie powinna przekraczać dziesięciu stron maszynopisu¹²³². Konieczność rzetelnego sporządzenia wniosku przed jego przekazaniem do TSUE wynika z faktu, że sąd

¹²²⁷ R. Ostrihansky, *Współpraca sądów krajowych...*, s. 483.

¹²²⁸ A. Frąckowiak-Adamska, P. Bańczyk, *op. cit.*, s. 50.

¹²²⁹ A. Zalaśński, *Pytanie prejudycjalne – postępowanie*, LEX 2020, pkt 3.

¹²³⁰ E. Krzysztofik, *op. cit.*, s. 293.

¹²³¹ Por. D. Miąsik, *op. cit.*, s. 17.

¹²³² Zob. A. Kastelik-Smaza, *Procedura pytań prejudycjalnych...*, s. 132.

krajowy jest pozbawiony możliwości aktywnego uczestniczenia w zainicjowanym przez siebie postępowaniu prejudycjalnym¹²³³. Zasadniczo TSUE jest uprawniony do odrzucenia wniosku jako niedopuszczalnego jeżeli jest on nieprecyzyjny, źle sformułowany, brak w nim związku pomiędzy przedmiotem pytania prejudycjalnego a przedmiotem sporu, normy prawa unijnego nie mają zastosowania bądź zawiera pytanie o charakterze hipotetycznym¹²³⁴.

Wydanie postanowienia przez sąd krajowego w zakresie zwrócenia się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym implikuje zawieszenie postępowania głównego do czasu uzyskania odpowiedzi na postawione pytanie¹²³⁵. Jak słusznie zwracają uwagę A. Frąckowiak-Adamska i P. Bańczyk, „sąd państwa członkowskiego jest dysponentem swojego wniosku. Może go wycofać bez uzasadnienia aż do dnia podania daty ogłoszenia orzeczenia TS. Cofnięciem wniosku przez sąd odsyłający TS jest związany. W razie cofnięcia wniosku Prezes TS postanowieniem zarządza wykreślenie sprawy z rejestru”¹²³⁶. W tym zakresie TSUE nie dokonuje analizy pod kątem istotności zadanego pytania prejudycjalnego, lecz kieruje się decyzją sądu krajowego¹²³⁷.

Postępowanie przed TSUE w przedmiocie wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie jest ograniczone terminem końcowym¹²³⁸. W myśl art. 23 Statutu TSUE, po dostarczeniu przez sąd krajowy stosownego wniosku zawierającego pytanie prejudycjalne sekretarz Trybunału zawiadamia o tym strony w postępowaniu głównym, Komisję, wszystkie państwa członkowskie UE, państwa członkowskie Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a także instytucje, organy lub jednostki organizacyjne UE, które przyjęły akt, którego ważności lub wykładni dotyczy spór. Podmioty zawiadomione mogą w ciągu 2 miesięcy od notyfikacji im wniosku sądu krajowego przedstawić TSUE swoje uwagi w formie pisemnej. Kopie wniesionych pism procesowych otrzymują wszyscy uczestnicy postępowania, a więc strony oraz podmioty, które przedstawiły swoje uwagi. W terminie 3 tygodni od doręczenia tych pism wskazane powyżej podmioty mogą złożyć wniosek o przeprowadzenie części ustnej postępowania (rozprawy)¹²³⁹. R. Ostrihansky zwraca uwagę, że „w postępowaniu o wydanie orzeczenia wstępnej fazy dowodowa, co do zasady, nie występuje, ponieważ stan faktyczny powinien być wyjaśniony przez sąd państwa członkowskiego przed skierowaniem pytania

¹²³³ A. Frąckowiak-Adamska, P. Bańczyk, *op. cit.*, s. 50.

¹²³⁴ E. Krzysztofik, *op. cit.*, s. 294.

¹²³⁵ *Ibidem*, s. 293.

¹²³⁶ A. Frąckowiak-Adamska, P. Bańczyk, *op. cit.*, s. 50.

¹²³⁷ Zob. wyrok TSUE z dnia 14 stycznia 1982 r. w sprawie C-65/81 *Francesco Reina i Letizia Reina przeciwko Landeskreditbank Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1982:6.

¹²³⁸ P. Kładoczny, M. Szwed i K. Wiśniewska podają, że „Średni czas trwania postępowania przed TSUE zainicjowanego pytaniem prejudycjalnym od kilku lat pozostaje na stałym poziomie i wynosi około 15 miesięcy”. Zob. P. Kładoczny, M. Szwed i K. Wiśniewska, *op. cit.*, s. 27.

¹²³⁹ A. Zalasieński, *op. cit.*, pkt 3.

prejudycjalnego do Trybunału. W postępowaniu ustnym mogą brać udział te same strony, które mogą przedstawiać pisemne memoriały i uwagi, przy czym złożenie pisma procesowego nie jest warunkiem dopuszczenia do udziału w ustnej fazie postępowania¹²⁴⁰. Po wysłuchaniu Rzecznika Generalnego i zapoznaniem się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy TSUE podejmuje decyzję co do wyznaczenia rozprawy. Rzecznik Generalny przedstawia swoją opinię po ewentualnym przeprowadzeniu rozprawy. Postępowanie prejudycjalne kończy wydanie wyroku¹²⁴¹. Sąd krajowy, po otrzymaniu orzeczenia prejudycjalnego, wznawia postępowanie i orzeka w danej sprawie¹²⁴².

2.2.5. Skutki prawne złożenia i rozpatrzenia wniosku o wydanie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu

Z formalnego punktu widzenia orzeczenie TSUE w zakresie wykładni lub oceny ważności aktu unijnego jest wiążące tylko dla sądu, który skierował pytanie prejudycjalne, a więc wywołuje skutek wyłącznie *inter partes* i to wyłącznie w odniesieniu określonego sporu. Pomimo że nie wynika to wprost z brzmienia art. 267 TFUE, rzeczywiste znaczenie orzeczeń prejudycjalnych znacznie wykracza poza ich zakres formalny¹²⁴³. Należy podkreślić, że orzeczenie prejudycjalne wiąże nie tylko sąd odsyłający, ale wszystkie sądy krajowe orzekające w danej sprawie w pełnym toku instancyjnym¹²⁴⁴. Oznacza to, że zarówno sąd odsyłający, jak i sądy wszystkich instancji orzekające w konkretnej sprawie, są zobligowane przy stosowaniu przepisu prawa unijnego do uwzględnienia jego interpretacji lub rozstrzygnięcia w przedmiocie jego ważności dokonanego w orzeczeniu TSUE wydanym na skutek odesłania prejudycjalnego¹²⁴⁵. Pomimo, że od strony formalnej orzeczenie TSUE nie stanowi precedensu, który wywołuje skutki prawne wykraczające poza konkretną sprawę, to jego skuteczność jako powszechnie uznawanego źródła determinującego treść prawa UE wynika z doktryny *acte éclairé*. W tym kontekście E. Krzysztofik zauważa, że „wykładnia TSUE traktowana jest jako autentyczne źródło kształtujące treść prawa UE. Odwołując się do teorii *acte éclairé* sam TSUE

¹²⁴⁰ R. Ostrihansky, *Współpraca sądów krajowych...*, s. 484.

¹²⁴¹ A. Zalański, *op. cit.*, pkt 3.

¹²⁴² E. Krzysztofik, *op. cit.*, s. 294.

¹²⁴³ R. Ostrihansky, *Współpraca sądów krajowych...*, s. 489.

¹²⁴⁴ M. Szpunar, *op. cit.*, s. 396. Zob. też wyroki TSUE: z dnia 24 czerwca 1969 r. w sprawie C-29/68 *Milch-, Fett- und Eierkontor GmbH przeciwko Hauptzollamt Saarbrücken*, ECLI:EU:C:1969:27, z dnia 8 listopada 1990 r. w sprawie C-231/89 *Krystyna Gmurzynska-Bscher przeciwko Oberfinanzdirektion Köln*, ECLI:EU:C:1990:386, oraz z dnia 5 października 2010 r. w sprawie C-173/09 *Georgi Ivanov Elchinov przeciwko Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa*, ECLI:EU:C:2010:581.

¹²⁴⁵ Zob. P. Dąbrowska-Kłosińska, *Skutki wyroków prejudycjalnych TS w postępowaniu przed sądami krajowymi w świetle orzecznictwa i Traktatu z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 12, s. 9.

odsyła sądy krajowe do wcześniejszego orzecznictwa, zwalniając je z obowiązku występowania z pytaniem prejudycjalnym. Należy zatem przyjąć, że orzeczenia wstępne wydawane przez TSUE stanowią nie tylko źródło poznania prawa, ale w pewnym stopniu również źródło powstania prawa¹²⁴⁶. Z kolei w sytuacji gdy orzeczenie prejudycjalne TSUE dotyczy nieważności aktu prawa pochodnego UE, oprócz waloru ostateczności posiada ono także cechę skuteczności *erga omnes*. Konsekwencje takiego rozstrzygnięcia są analogiczne do skutków stwierdzenia nieważności aktu prawa Unii Europejskiej w trybie art. 263 TFUE¹²⁴⁷.

Orzeczenie prejudycjalne staje się prawomocne i nie podlega zaskarżeniu z chwilą jego ogłoszenia¹²⁴⁸. W orzecznictwie TSUE zostało jednoznacznie przesądzone, że sąd krajowy, który zainicjował procedurę prejudycjalną, jest zobowiązany do zapewnienia pełnej skuteczności wykładni prawa unijnego dokonanej przez ten trybunał¹²⁴⁹. Należy przy tym wskazać, że „decyzja o zastosowaniu prawa Unii do danego stanu faktycznego należy do sądu odsyłającego. Ten sąd czyni też definitywne ustalenia odnośnie do stanu faktycznego i krajowego stanu prawnego, które stanowią przesłanki ostatecznego rozstrzygnięcia”¹²⁵⁰. Pomimo braku kompetencji TSUE do orzekania na podstawie art. 267 TFUE o ważności i wykładni aktów prawa wewnętrznego państw członkowskich (w treści pytania prejudycjalnego sąd krajowy nie może zawrzeć wniosku o dokonanie oceny zgodności prawa krajowego z prawem unijnym), sąd krajowy jest uprawniony do dokonania na podstawie orzeczenia prejudycjalnego stosownej oceny zgodności z normami prawa unijnego i ewentualnego pominięcia przy orzekaniu kwestionowanego przepisu prawa krajowego powołując się na zasadę pierwszeństwa prawa UE¹²⁵¹.

Jeśli chodzi o temporalne aspekty orzeczeń prejudycjalnych to należy stwierdzić, że zasadniczo orzeczenia te są wiążące ze skutkiem *ex tunc*, tj. od chwili wejścia życie zakwestionowanego przepisu. Jednakże, jak zauważa *M. Szpunar*, „Trybunał w swoim orzeczeniu może ograniczyć skutek wyroku w czasie w ten sposób, że działać on będzie jedynie od chwili jego wydania (*ex nunc*) lub od innego momentu wskazanego w orzeczeniu.

¹²⁴⁶ E. Krzysztofik, *op. cit.*, s. 294-295.

¹²⁴⁷ Por. K. Lenaerts, D. Arts, I. Maselis, *Procedural Law of the European Union*, Londyn 2006, s. 365-366.

¹²⁴⁸ Zob. E. Wojtaszek-Mik, *Charakter i skutki orzeczenia prejudycjalnego* [w:] *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), Warszawa 2007, s. 79.

¹²⁴⁹ Zob. wyrok TSUE z dnia 5 lipca 2016 r. w sprawie C-614/14 *Postępowanie karne przeciwko Atanasowi Ognjanowowi*, ECLI:EU:C:2016:514.

¹²⁵⁰ A. Frąckowiak-Adamska, P. Bańczyk, *op. cit.*, s. 68.

¹²⁵¹ TSUE w wyroku z dnia 18 października 1990 r. w sprawach połączonych C-297/88 oraz C-197/89 *Massam Dzodzi przeciwko państwu belgijskiemu*, ECLI:EU:C:1990:360, stwierdził jednakże swoją właściwość do rozpoznania pytania prejudycjalnego dotyczącego przepisów prawa krajowego regulujących kwestie *stricto wewnętrznego* danego państwa członkowskiego w sytuacji, gdy w konkretnej sprawie prawo UE ma bezpośrednie zastosowanie wskutek odwołania się do niego przez normy prawa krajowego. Zob. A. Hauser, *op. cit.*, s. 135.

Rozstrzygnięcie takie może się bowiem okazać konieczne ze względu na ochronę obrotu prawnego, zasad dobrej wiary bądź w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu pojawienia się poważnych trudności¹²⁵². Analiza orzecznictwa TSUE dowodzi, że skutki wyroków prejudycjalnych były – na wniosek stron, sądu krajowego lub z urzędu – wielokrotnie ograniczane w czasie zarówno w odniesieniu do rozstrzygnięć dotyczących wykładni¹²⁵³, jak i ważności przepisów prawa UE¹²⁵⁴. Zdaniem P. Dąbrowskiej-Kłosińskiej „w procedurze wydawania orzeczenia wstępnego z art. 267 TFUE przy interpretacji zarówno zasada *ex tunc*, jak i wyjątek *ex nunc* są dziełem teleologicznej wykładni, a nawet prawotwórczej roli TS; zaś przy orzekaniu nieważności TS odwołuje się jednak (choć *per analogiam*) do postanowień traktatowych¹²⁵⁵.

Korzystanie z procedury prejudycjalnej przez sądy danego państwa członkowskiego ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia zapewnienia jednolitej wykładni i stosowania prawa unijnego, a także ochrony praw jednostek. Stąd w przypadku postępowania niezgodnego z art. 267 TFUE Komisja jest uprawniona do wszczęcia przeciwko temu państwu postępowania o naruszenie zobowiązań traktatowych¹²⁵⁶. Jak trafnie nadmienia R. Ostrihansky, „Trybunał Sprawiedliwości nie ma mocy egzekwowania respektowania jego wyroków przez sądy krajowe i nie może działać z urzędu, np. w celu uchylecia wyroku sądu państwa członkowskiego wydanego niezgodnie z orzeczeniem wstępnym. Jedynym mechanizmem prawnym zapewnienia przestrzegania wiążących orzeczeń wstępnych jest możliwość wszczęcia postępowania na mocy art. 258 i 259 TFUE przeciwko państwu członkowskiemu o naruszenie zobowiązań ciążących na mocy traktatów założycielskich¹²⁵⁷. Biorąc pod uwagę ochronę praw jednostki przed sądem krajowym, istotniejsze znaczenie ma możliwość uzyskania przez nią odszkodowania w przypadku gdy jej prawa zostały naruszone na skutek błędnej interpretacji przepisów unijnych przez sąd krajowy, który nie dopełnił obowiązku wystąpienia do TSUE z pytaniem prejudycjalnym. Podkreślenia przy tym wymaga, że uchybienie art. 267 TFUE nie może stanowić samodzielnej podstawy odszkodowawczej. Jednym z warunków koniecznych

¹²⁵² Pogląd ten znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie TSUE, w szczególności w wyrokach: z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie C-43/75 *Gabrielle Defrenne przeciwko Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, ECLI:EU:C:1976:56, z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawie C-24/86 *Vincent Blaizot przeciwko Université de Liège i innym*, ECLI:EU:C:1988:43 oraz z dnia 17 maja 1990 r. w sprawie C-262/88 *Douglas Harvey Barber przeciwko Guardian Royal Exchange Assurance Group*, ECLI:EU:C:1990:209. Zob. M. Szpunar, *op. cit.*, s. 396.

¹²⁵³ Zob. np. wyrok TSUE z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie C-43/75 *Gabrielle Defrenne przeciwko Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, ECLI:EU:C:1976:56.

¹²⁵⁴ Zob. np. wyroki TSUE: z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-333/07 *Société Régie Networks przeciwko Direction de contrôle fiscal Rhône-Alpes Bourgogne*, ECLI:EU:C:2008:764, oraz z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie C-92/09 *Volker und Markus Schecke GbR przeciwko Land Hessen*, ECLI:EU:C:2010:662.

¹²⁵⁵ P. Dąbrowska-Kłosińska, *op. cit.*, s. 13.

¹²⁵⁶ A. Kastelik-Smaza, *Konsekwencje naruszenia obowiązku...*, s. 24.

¹²⁵⁷ R. Ostrihansky, *Współpraca sądów krajowych...*, s. 489.

odpowiedzialności danego państwa członkowskiego jest naruszenie przepisu prawa unijnego, który przyznaje określone uprawnienia jednostkom (np. prawo do skutecznego środka prawnego w rozumieniu art. 47 KPP). Wobec powyższych uwag należy stwierdzić, że skoro art. 267 TFUE nie przyznaje bezpośrednio uprawnień jednostkom, jego naruszenie nie może stanowić samodzielnej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej. Podstawą tej odpowiedzialności może być wyłącznie uchybienie innemu przepisowi prawa unijnego, natomiast niezadanie pytania prejudycjalnego należy w takim przypadku traktować jako jedno z kryteriów rozstrzygających o oczywistym naruszeniu prawa unijnego¹²⁵⁸.

2.3. Ocena możliwości rozpatrywania spraw z zakresu procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu

Biorąc pod uwagę wiążący charakter unijnych aktów prawnych należy wskazać, że kreują one zarówno prawa (w szczególności przepisy KPP) jak i ściśle określone obowiązki dla podmiotów indywidualnych – w tym wnioskodawców, którzy w wyniku rozstrzygnięć właściwych instytucji nie uzyskali dofinansowania ze środków unijnych na realizację swoich projektów¹²⁵⁹ – natomiast nie precyzują zasad proceduralnych oraz sankcji skorelowanych ze stosowaniem tych praw. Aspekty procesowe stosowania prawa UE w przedmiocie określenia właściwości sądów krajowych, będących przecież w zakresie swoich właściwości sądami unijnymi, podobnie jak stosowne regulacje proceduralne, normowane są prawem krajowym¹²⁶⁰. Stanowi to emanację zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich. W kontekście procesowym, jak to już podkreślano, sądy krajowe są jednak ograniczone zasadami: ekwiwalentności i efektywności. Należy przy tym mieć na względzie, że prawo UE obowiązuje bezpośrednio w systemie prawa krajowego. W związku z tym jednostka może skutecznie dochodzić praw, które przyznaje jej prawo unijne. Dodatkowo TSUE, kierując się potrzebą zapewnienia pełnej gwarancji praw jednostek przy jednoczesnym zagwarantowaniu

¹²⁵⁸ Por. A. Kastelik-Smaza, *Konsekwencje naruszenia obowiązku...*, s. 27-28. Zob. też wyrok TSUE z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 *Gerhard Köbler przeciwko Republik Österreich*, ECLI:EU:C:2003:513.

¹²⁵⁹ Na marginesie w tym kontekście trzeba zaznaczyć, że TSUE w wyroku z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-279/09 *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2010:811, przyjął, że „zakres podmiotowy art. 47 KPP obejmuje osoby prawne, również takie prowadzące działalność zarobkową”. Zob. K. Kowalik-Bańczyk, *Bezpośrednie stosowanie Karty Praw Podstawowych w krajowym postępowaniu sądowym gwarancją skuteczności prawa UE. Glosa do wyroku TS z dnia 22 grudnia 2010 r., C-279/09*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 3, s. 40 i nast.

¹²⁶⁰ Szerzej zob. A. Wróbel, *Sądy administracyjne jako sądy Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 474 i nast.; M. Czosnyka, *Sądy państw członkowskich Unii Europejskiej jako sądy unijne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2013, nr 13, s. 201 i nast.

skuteczności unijnego prawa, wprowadził instytucję odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za szkodę, jaką poniosła jednostka w związku z naruszeniem przez państwo prawa UE¹²⁶¹. Z analizy przepisów traktatowych przeprowadzonej we wcześniejszej części pracy w zakresie możliwości wnoszenia skarg indywidualnych wynika, że uprawnienie jednostki do bezpośredniego inicjowania postępowania przed TSUE ma relatywnie wąski zakres. Jednakże na system ochrony praw jednostki, w przypadkach gdy nie jest ona uprawniona do bezpośredniego wniesienia skargi indywidualnej do TSUE, składają się również: skarga na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie oraz instytucja pytań prejudycjalnych sądów krajowych¹²⁶², które mogą być wykorzystane przez wnioskodawców, których projekty nie zostały wybrane do realizacji w ramach procedury odwoławczej składającej się na system wdrażania unijnej polityki spójności w Polsce¹²⁶³.

Postępowanie przeciwko państwu członkowskiemu o naruszenie zobowiązań traktatowych na podstawie art. 258 TFUE zaliczane jest w literaturze przedmiotu do pośrednich środków ochrony sądowej¹²⁶⁴. Z formalnego punktu widzenia postępowanie to inicjowane jest na wniosek Komisji, która dysponuje władzą dyskrecyjną w tym zakresie, jednakże źródłem informacji dla Komisji stanowiącej postawę wszczęcia procedury mogą być w szczególności skargi podmiotów indywidualnych, w tym potencjalnie wnioskodawców, których projekty nie zostały zakwalifikowane do dofinansowania ze środków unijnych, sygnalizujących naruszenie ich uprawnień przez organy państwa członkowskiego i wnioskujących o podjęcie działań w celu doprowadzenie do stanu zgodności z prawem UE. *De facto*, podmiot występujący ze skargą do Komisji nie musi nawet posiadać w tym interesu prawnego, ani wykazywać, że został on dotknięty skutkami potencjalnego naruszenia¹²⁶⁵. Jednakże ze względu na sformalizowanie przez Komisję procedury wnoszenia i rozpatrywania instytucji skargi podmiotów indywidualnych mających na celu zainicjowanie postępowania w trybie art. 258 TFUE, skarga przeciwko państwu członkowskiemu o naruszenie zobowiązań traktatowych może być w określonym zakresie traktowana jako środek indywidualnej ochrony prawnej podmiotów bezskutecznie ubiegających się o unijne wsparcie.

Wnioskodawcy mogą złożyć stosowną skargę do Komisji na naruszenie podstawowych zasad traktatów przez państwo członkowskie na każdym etapie procedury odwoławczej w polskim systemie realizacji polityki spójności lub po jej zakończeniu. W rozważanym przypadku naruszenie polegałoby w szczególności na uchybieniu art. 47 KPP z uwagi na brak

¹²⁶¹ E. Krzysztofik, *op. cit.*, s. 287.

¹²⁶² Por. A. Hauser, *op. cit.*, s. 132-133.

¹²⁶³ Por. M. Perkowski, M. Martyniuk, *Niedoskonała procedura odwoławcza...*, s. 57-59.

¹²⁶⁴ Zob. A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne...*, s. 42 i powołana tam literatura.

¹²⁶⁵ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 264.

efektywnego środka ochrony sądowej pozwalającego wnioskodawcom na uzyskanie dostępu do sądu oraz na uzyskanie przed tym sądem rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Na mocy orzeczenia sądu co do istnienia ich praw wynikających z prawa unijnego, wnioskodawcy – przypadku naruszenia tych praw – powinni mieć możliwość wyegzekwowania odpowiadających im obowiązków właściwych instytucji, w szczególności poprzez uchylenie będącego źródłem naruszenia rozstrzygnięcia tych instytucji bądź poprzez otrzymanie odpowiedniego odszkodowania. Na gruncie prawa polskiego podstawę prawną do roszczenia odszkodowawczego w analizowanym zakresie stanowi art. 417 k.c., tj. z tytułu deliktu władzy publicznej, lub ewentualnie art. 417¹ k.c.¹²⁶⁶. W kontekście efektywności N. Półtorak wskazuje na pewne wady procedury w trybie art. 258 TFUE: „Przede wszystkim stanowi ona kontrolę *ex post*, a więc wszczynana jest, gdy państwo uchybiło już zobowiązaniom wobec UE, po drugie, jest długotrwała i sformalizowana, po trzecie, jest niewystarczająca z punktu widzenia interesów jednostek, gdyż podmioty prywatne nie mogą jej zainicjować, a wyrok stwierdzający uchybienie wydany w ramach tej procedury nie ma bezpośredniego przełożenia na prawa jednostek”¹²⁶⁷.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że postępowanie z art. 258 TFUE ma relatywnie ograniczony wpływ na indywidualną sytuację prawną konkretnego wnioskodawcy. Przedmiotem tego postępowania nie jest bowiem rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej, lecz doprowadzenie do przestrzegania prawa unijnego przez dane państwo członkowskie w interesie zarówno podmiotów indywidualnych, jak i całej Unii. Ewentualne wydanie przez TSUE orzeczenia stwierdzającego naruszenie prawa UE będzie skierowane do tego państwa, a nie do instytucji czy sądu krajowego z nakazem poszanowania konkretnych uprawnień jednostki wynikających z unijnego prawa. Nie będzie ono również stanowiło podstawy do przeprowadzenia przez właściwą instytucję postępowania w zakresie ponownej oceny projektu¹²⁶⁸. Trzeba przy tym podkreślić, że uwzględnienie skargi z art. 258 TFUE stanowi jedynie stwierdzenie naruszenia prawa unijnego przez państwo członkowskie, nie przesądza natomiast w sposób jednoznaczny jakie działania zostaną podjęte w celu wykonania wyroku TSUE i czy będzie one całkowicie zgodne z żądaniem skarżącego określonym w treści skargi do Komisji. Efektywność tego środka z punktu widzenia wnioskodawców, którzy w wyniku rozstrzygnięć właściwych instytucji nie uzyskali dofinansowania ze środków unijnych na realizację swoich projektów zależy więc także od charakteru czynności podjętych przez właściwą instytucję krajową w następstwie orzeczenia TSUE. Jednakże, jak słusznie zauważa

¹²⁶⁶ Zob. K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek...*, s. 271-273.

¹²⁶⁷ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 254.

¹²⁶⁸ A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne...*, s. 42-43.

A. Kastelik-Smaza, „jeżeli jednostka nie ma możliwości skorzystania z drogi sądowej z uwagi na brak odpowiedniego środka zarówno na poziomie unijnym, jak i na poziomie krajowym, to państwo członkowskie powinno zamknąć tę lukę poprzez stworzenie w systemie krajowym środka prawnego, który pozwoli na rozpatrzenie tej sprawy przez sąd”¹²⁶⁹. Zatem skarga z art. 258 TFUE może stanowić przyczynek do doprowadzenia do zgodności z prawem unijnym polskich regulacji prawnych odnoszących się do kontroli administracyjnej oraz sądowej wyników postępowań związanych z oceną i wyborem projektów współfinansowanych ze środków UE.

Procedura z art. 258 TFUE nie wyłącza możliwości badania naruszeń prawa unijnego przez sądy krajowe, w tym sądy administracyjne, oraz podnoszenia takiego zarzutu przez jednostki w postępowaniach krajowych, również w ramach procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce. Na marginesie należy podnieść, iż to, że jednostki nie są uprawnione do bezpośredniego wszczęcia przed TSUE procedury określonej art. 258 TFUE, stanowiło jedną z przesłanek proklamowania przez ten trybunał zasady bezpośredniego skutku prawa Unii¹²⁷⁰. W efekcie sądy krajowe są zobligowane do badania, czy krajowe regulacje normatywne, które mają zastosowanie w zawisłej przed nimi sprawie, są zgodne z unijnym prawem. W sytuacjach wątpliwych mogą (muszą w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego) występować z pytaniem prejudycjalnym do TSUE w trybie art. 267 TFUE. Powołany przepis jest bezpośrednio skuteczny w tym znaczeniu, że stanowi samodzielną podstawę prawną dla sądów krajowych do zwracania się do TSUE z wnioskiem prejudycjalnym. Jak zauważa N. Półtorak, „pytanie formułowane przez sąd krajowy nie może wprost odnosić się do zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, gdyż TS nie jest uprawniony do interpretacji prawa krajowego, ale w istocie większość pytań prejudycjalnych właśnie kwestii tej dotyczy”¹²⁷¹.

Instytucja pytań prejudycjalnych sądów krajowych do TSUE może zostać wykorzystana przez wnioskodawców na etapie sądowej kontroli postępowań związanych z oceną i wyborem projektów unijnych. W myśl art. 134 § 1 p.p.s.a. wojewódzki sąd administracyjny w ramach sprawowanej kontroli legalności ma obowiązek – niezależnie od zarzutów skargi – wziąć pod

¹²⁶⁹ *Ibidem*, s. 71. Por. postanowienie Sądu Pierwszej Instancji z dnia 28 czerwca 2005 r. w sprawie T-386/04 *Eridania Sadam SpA i inni przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2005:258.

¹²⁷⁰ TSUE w wyroku z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie C-26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1, stwierdził, że „wszelka bezpośrednia ochrona praw jednostek byłaby wyłączona, gdyby przyjąć, że gwarancje przeciwko naruszeniu przepisów Traktatu nakładających obowiązki na państwa członkowskie były ograniczone do środków ustanowionych w art. 169 [obecnie art. 258 TFUE – przyp. aut.]”.

¹²⁷¹ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 259.

uwagę wszelkie naruszenia prawa, w tym prawa UE¹²⁷². Wbrew literalnemu brzmieniu przepisu art. 183 § 1 p.p.s.a. statuującego ogólną regułę związania NSA granicami skargi kasacyjnej, na mocy zasad: pierwszeństwa prawa unijnego oraz efektywności ochrony sądowej, sąd ten przy rozpatrywaniu skargi kasacyjnej powinien *ex officio* badać naruszenia prawa unijnego¹²⁷³. Jak stwierdza K. Łuczak, „działanie krajowych przepisów procesowych nie może powodować, aby realizacja unijnego uprawnienia stała się praktycznie niemożliwa, a nawet nadmiernie utrudniona”¹²⁷⁴. W kontekście polskiej procedury odwoławczej obowiązującej w ramach systemu realizacji unijnej polityki spójności, ograniczającej kontrolę prawidłowości działań organu administracji wyłącznie do kryterium legalności, to krajowy sąd administracyjny musi ustalić, czy ograniczenie uprawnień podmiotu powołującego się w skardze na przepis art. 47 KPP, statuujący zasadę skutecznej ochrony sądowej, jest konieczne i proporcjonalne¹²⁷⁵. T. Grzybowski trafnie podnosi, że „w przypadku niewątpliwego konfliktu regulacji unijnych i krajowych, niedającego się usunąć przy zastosowaniu wykładni prounijnej przepisów krajowych, obowiązkiem sądu krajowego jest odmowa zastosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z korzystniejszym dla jednostki prawem unijnym”¹²⁷⁶.

Pytanie prejudycjalne może być zadane w każdym stadium sądowego etapu procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności, aż do chwili wydania orzeczenia kończącego postępowanie w danej instancji. W tym miejscu należy zaznaczyć, że optymalnym momentem dla ewentualnego wystąpienia do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym stanowi końcowa faza postępowania, gdyż wówczas sąd administracyjny jest w stanie wystarczająco precyzyjnie określić ramy prawne i faktyczne sprawy, jak również ocenić kwestie prawne determinujące to, czy wydanie orzeczenia prejudycjalnego jest konieczne do wydania stosownego rozstrzygnięcia. Jednakże inicjatywa w zakresie dokonania odesłania prejudycjalnego nie jest immanentnie związana z wolą wnioskodawców¹²⁷⁷. Wyłącznie sąd krajowy jest właściwy do oceny charakteru sprawy i ewentualnego uwzględnienia wniosku strony o wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym.

¹²⁷² Zob. B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 525.

¹²⁷³ Zob. P. Brzeziński, *Badanie z urzędu przez Naczelny Sąd Administracyjny naruszenia prawa unijnego. Glosa do wyroku NSA z dnia 27 maja 2010 r., II GSK 355/10*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 9, s. 44.

¹²⁷⁴ K. Łuczak, *Zasada skuteczności jako podstawa obowiązku uwzględnienia przez NSA z urzędu prawa UE*, „Zeszyty Prawnicze” 2017, nr 3, s. 136. Zob. też wyrok TSUE z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie C-565/11 *Mariana Irimie przeciwko Administrația Finanțelor Publice Sibiu i Administrația Fondului pentru Mediu*, ECLI:EU:C:2013:250.

¹²⁷⁵ Por. K. Kowalik-Bańczyk, *Bezpośrednie stosowanie...*, s. 44.

¹²⁷⁶ Zob. T. Grzybowski, *op. cit.*, LEX 2019. Zob. też wyroki TSUE: z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie C-26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1, z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie C-6/64 *Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66, oraz z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie C-106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49.

¹²⁷⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 28 lipca 2004 r., GSK 310/04, LEX nr 133860.

Wspomniany sąd może także z urzędu wydać postanowienie o uruchomieniu omawianej procedury¹²⁷⁸. Innymi słowy, wyłączna decyzja co do kwestii zadania lub niezadania pytania prejudycjalnego w ramach sądowego etapu procedury odwoławczej należy zawsze do sądu administracyjnego, natomiast rola wnioskodawcy zasadniczo sprowadza się do powołania się w skardze na prawo unijne, wykazania konieczności jego interpretacji lub oceny jego ważności oraz wnioskowania o dokonanie odesłania prejudycjalnego do TSUE¹²⁷⁹. Należy przy tym mieć na uwadze, że na gruncie omawianej procedury odwoławczej – w razie powstania wątpliwości co do wykładni lub ważności prawa unijnego – obowiązkiem skierowania pytania prejudycjalnego objęty jest wyłącznie NSA jako sąd ostatniej instancji¹²⁸⁰. M. Szpunar zwraca uwagę, że „argumenty odwołujące się do prawa unijnego i podnoszone przez strony powinny znaleźć odzwierciedlenie w treści pytań stawianych TSUE, a co najmniej powinny być uwzględnione w treści uzasadnienia postanowienia o zwróceniu się z wnioskiem do Trybunału”¹²⁸¹.

W przypadku gdy sąd administracyjny nie podziela stanowiska wnioskodawcy w przedmiocie dokonania odesłania prejudycjalnego, odmowa powinna przybrać formę postanowienia, które nie podlega zaskarżeniu (art. 160 p.p.s.a.)¹²⁸². Zgodnie z art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a. wystąpienie z wnioskiem do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest natomiast związane z obligatoryjnym zawieszeniem prowadzonego postępowania odwoławczego, na które to postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje zażalenie do NSA (art. 131 p.p.s.a.). Z kolei postanowienie o zawieszeniu postępowania wydane przez NSA nie podlega zaskarżeniu¹²⁸³. Podkreślenia przy tym wymaga, że naruszenie obowiązku wystąpienia do TSUE z pytaniem prejudycjalnym stanowi naruszenie prawa unijnego przez państwo członkowskie i może skutkować wszczęciem postępowania o uchybienie zobowiązań traktatowych, o którym mowa w art. 258 TFUE¹²⁸⁴, lub odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa członkowskiego¹²⁸⁵.

¹²⁷⁸ Zob. wyrok TSUE z dnia 16 czerwca 1981 r. w sprawie C-126/80 *Maria Salonia przeciwko Giorgio Poidomani i Franca Giglio, wdowa po Baglieri*, ECLI:EU:C:1981:136.

¹²⁷⁹ K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek...*, s. 321.

¹²⁸⁰ Por. wyrok NSA z dnia 21 października 2004 r., FSK 571/04, LEX nr 147910.

¹²⁸¹ M. Szpunar, *op. cit.*, s. 417.

¹²⁸² Zob. wyrok NSA z dnia 21 października 2004 r., FSK 571/04, LEX nr 147910.

¹²⁸³ T. Grzybowski, *op. cit.*, LEX 2019. Zob. też A. Zalański, *op. cit.*, pkt 5; A. Hauser, *op. cit.*, s. 144.

¹²⁸⁴ Zob. A. Sikora, *Zaniechanie skierowania do Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalnego jako przedmiot uchybienia na podstawie art. 258 TFUE. Glosa do wyroku TS z dnia 4 października 2018 r., C-416/17*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 3, s. 24 i nast.

¹²⁸⁵ Zob. A. Kastelik-Smaza, *Konsekwencje naruszenia obowiązku...*, s. 20 i nast. Por. wyroki TSUE: z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 *Gerhard Köbler przeciwko Republik Österreich*, ECLI:EU:C:2003:513, oraz z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie C-173/03 *Traghetti del Mediterraneo SpA przeciwko Repubblica italiana*, ECLI:EU:C:2006:391.

Uruchomienie procedury pytań prejudycjalnych nie przenosi kompetencji do omawianej procedury odwoławczej na poziom UE, lecz jest wyłącznie wyrazem współpracy sądowej ukierunkowanej na zapewnienie jednolitej wykładni prawa unijnego¹²⁸⁶. Wynika z tego, że rolą TSUE jest – co do zasady – dostarczenie sądowi krajowemu niezbędnych elementów wykładni pozwalających na ocenę zgodności norm prawa wewnętrznego z prawem unijnym¹²⁸⁷. Orzeczenie prejudycjalne jest wiążące w pierwszej kolejności dla sądu, który zwrócił się do TSUE o jego wydanie. *Ergo*, rozstrzygając w przedmiocie sporu głównego sąd ten musi orzec w zgodzie ze stanowiskiem TSUE co do wykładni lub ważności prawa unijnego wyrażonym w orzeczeniu prejudycjalnym. O sposobie zastosowania orzeczenia prejudycjalnego do ostatecznego rozstrzygnięcia sądu krajowego decyduje wyłącznie ten sąd¹²⁸⁸. Trzeba przy tym podkreślić, że rozstrzygnięcie zgodnie ze stanowiskiem TSUE może polegać na pominięciu określonej normy prawa krajowego w sytuacji gdy z interpretacji przepisów unijnych dokonanej przez TSUE wynika, że norma ta jest sprzeczna z prawem UE¹²⁸⁹. Co więcej, orzeczeniem prejudycjalnym związane są również inne sądy rozstrzygające tę samą sprawę. W ramach procedury odwoławczej w polskim systemie realizacji unijnej polityki spójności dotyczy to NSA w następstwie ewentualnego wniesienia skargi kasacyjnej. Sąd ten będzie zobligowany do uwzględnienia w swoim rozstrzygnięciu orzeczenia prejudycjalnego uzyskanego przez wojewódzki sąd administracyjny, który skorzystał ze swoich uprawnień przewidzianych w art. 267 akapit 2 TFUE. Trzeba przy tym zaznaczyć, że w przypadku nierespektowania orzeczeń prejudycjalnych TSUE nie ma kompetencji do ich wyegzekwowania np. w drodze zmiany rozstrzygnięcia sądu krajowego. Jednakże orzeczenie przez sąd krajowy wbrew stanowisku TSUE oznacza naruszenie art. 267 TFUE oraz zasady lojalnej współpracy wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE, co również może skutkować wszczęciem postępowania o uchybienie zobowiązaniom traktatowym oraz stanowić podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego¹²⁹⁰.

Jak już zostało wcześniej wspomniane, jedną z funkcji instytucji pytań prejudycjalnych jest ochrona uprawnień przyznanych jednostkom przez prawo unijne. Orzeczenia wydane przez TSUE w trybie art. 267 TFUE mają doniosłe skutki dla podmiotów indywidualnych oraz

¹²⁸⁶ Por. wyrok TSUE z dnia 1 grudnia 1965 r. w sprawie C-16/65 *Schwarze przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1965:117.

¹²⁸⁷ Zob. wyroki TSUE: z dnia 7 lipca 1994 r. w sprawie C-130/93 *Lamaine NV przeciwko Nationale Dienst voor Afzet van Land- en Tuinbouwprodukten*, ECLI:EU:C:1994:281, oraz z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie C-285/98 *Tanja Kreil przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2000:2.

¹²⁸⁸ Zob. J. Skrzydło, *Granice kompetencji Trybunału Sprawiedliwości do wydawania orzeczeń prejudycjalnych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 12, s. 4-5.

¹²⁸⁹ Zob. B. Dauter, *op. cit.*, s. 526-527.

¹²⁹⁰ A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne...*, s. 179.

potencjalnie dla wnioskodawców, którzy w wyniku rozstrzygnięć właściwych instytucji nie uzyskali dofinansowania ze środków unijnych na realizację swoich projektów. Orzeczenie prejudycjalne niejednokrotnie bywa tak precyzyjne, że przesądza treść wyroku sądu krajowego, determinując w zasadniczym stopniu rozstrzygnięcie w przedmiocie praw lub obowiązków jednostek w postępowaniu głównym. Analogiczna sytuacja ma miejsce gdy strona powołuje się w postępowaniu na swoje uprawnienia wynikające z bezpośrednio skutecznych norm tego prawa. Jeśli TSUE przesądzi, że normom tym w istocie przysługuje atrybut bezpośredniej skuteczności, z czym mamy do czynienia np. w przypadku art. 47 KPP¹²⁹¹, strona ma prawo oczekiwać, że staną się one podstawą rozstrzygnięcia w sprawie. Powołane normy powinny – w myśl zasady pierwszeństwa – znaleźć zastosowanie w miejsce sprzecznych z prawem unijnym przepisów prawa krajowego. Równocześnie z zasady efektywności wynika obowiązek skutecznej realizacji przez sądy krajowe uprawnień będących emanacją tych norm¹²⁹².

Przenosząc powyższe rozważania na grunt analizowanej procedury odwoławczej należy stwierdzić, że w sytuacji gdy z orzeczenia prejudycjalnego będzie wynikało, że odmowa uwzględnienia przez organy państwa członkowskiego określonych uprawnień wnioskodawcy była niezgodna z prawem unijnym ze względu na sprzeczność normy prawa krajowego z prawem UE, wówczas skarga powinna zostać uwzględniona, co z kolei będzie skutkowało uchynieniem rozstrzygnięcia właściwej instytucji i orzeczeniem co do istoty sprawy przez sąd administracyjny uwzględniającym uprawnienia jednostki wynikające z prawa unijnego¹²⁹³. Jeśli jednostka dowodzi w postępowaniu sądowym sprzeczność z prawem unijnym krajowej normy prawnej ograniczającej jej określone prawa – jak może to mieć miejsce w przypadku sądowego etapu procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce – a wykładnia dokonana przez TSUE tę niezgodność potwierdza, wówczas sąd krajowy jest zobligowany do pominięcia zakwestionowanych przepisów¹²⁹⁴.

W postępowaniu prejudycjalnym od wyroku wydanego przez TSUE nie przysługuje odwołanie. Orzeczenie sądu krajowego wydane w oparciu o orzeczenie prejudycjalne rozstrzyga w zakresie uprawnień lub obowiązków stron w postępowaniu głównym. Inaczej niż wyroki w postępowaniach ze skarg bezpośrednich, orzeczenie prejudycjalne nie może stanowić

¹²⁹¹ Zob. K. Kowalik-Bańczyk, *Bezpośrednie stosowanie...*, s. 44.

¹²⁹² A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne...*, s. 184-185.

¹²⁹³ W uchwale z dnia 16 października 2017 r., I FPS 1/17, NSA wskazał, że „na sądach (a zwłaszcza na sądach ostatniej instancji) spoczywa obowiązek kontroli działań administracji publicznej w sposób umożliwiający wyeliminowanie rozstrzygnięć niezgodnych z prawem unijnym”. Zob. szerzej A. Kastelik-Smaza, *Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego w związku z orzeczeniem prejudycjalnym Trybunału Sprawiedliwości. Glosa do uchwały NSA z dnia 16 października 2017 r., I FPS 1/17*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 5, s. 46.

¹²⁹⁴ A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne...*, s. 185-186.

samo w sobie tytułu egzekucyjnego. Zasadnicze skutki dla stron postępowania wynikają więc z orzeczenia sądu krajowego, a nie rozstrzygnięcia TSUE¹²⁹⁵. Innymi słowy, dopiero orzeczenie sądu krajowego wywiera bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki. W tym sensie szczegółowe uprawnienia i obowiązki jednostek, których istnienie wskazuje orzeczenie prejudycjalne, realizowane są na podstawie przepisów prawa krajowego. Zatem w ramach procedury odwoławczej w polskim systemie realizacji unijnej polityki spójności to w oparciu o te przepisy wnioskodawcy mogą dochodzić np. wypłaty należnych kwot unijnego dofinansowania ich projektów. Należy również wskazać, że w związku z tym, iż przed wydanie orzeczenia prejudycjalnego procedura odwoławcza nie zostanie zakończona prawomocnym rozstrzygnięciem sądu administracyjnego, roszczenie odszkodowawcze wobec państwa członkowskiego za naruszenie przepisów prawa unijnego nie powstanie, o ile tylko ten sąd prawidłowo zastosuje orzeczenie prejudycjalne. Odesłanie prejudycjalne ma w założeniu zapobiegać wydawaniu orzeczeń niezgodnych z prawem UE i powstaniu związanych z tym szkód po stronie jednostek, które z tego prawa wywodzą swoje uprawnienia. Zatem prawidłowe zastosowanie orzeczenia prejudycjalnego powinno doprowadzić do pełnej realizacji uprawnień jednostek¹²⁹⁶.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że pomimo odmiennych skutków orzeczenia TSUE wydanego w na podstawie art. 267 TFUE i 258 TFUE, procedura pytań prejudycjalnych może stanowić skuteczny instrument stwierdzania naruszeń prawa UE oraz egzekwowania jego realizacji w ramach sądowego etapu procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce. Związane jest to zarówno z możliwością inicjowania za pośrednictwem sądów administracyjnych postępowania przed TSUE przez wnioskodawców, których projekty nie zostały wybrane do realizacji, jak i z praktycznych skutków orzeczenia prejudycjalnego, które bardzo często prowadzi do odmowy stosowania przepisu krajowego niezgodnego z prawem UE mimo braku jego formalnego uchylecia przez ustawodawcę krajowego¹²⁹⁷. W przypadku gdy z orzeczenia prejudycjalnego TSUE wynika, że określony przepis krajowy jest niezgodny z prawem UE – z czym mamy do czynienia w sytuacji pozbawienia wnioskodawców możliwości rozstrzygnięcia złożonego środka odwoławczego co do meritum – brak uchylecia czy zmiany tego przepisu stanowi naruszenie prawa unijnego, które może być przedmiotem postępowania w trybie art. 258 TFUE. Stanowi to naruszenie

¹²⁹⁵ Zob. A. Sikora, *Praktyka Trybunału Sprawiedliwości w postępowaniach na podstawie art. 267 TFUE w świetle orzecznictwa i ostatniej reformy procedury*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 11, s. 36-37.

¹²⁹⁶ A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne...*, s. 187-188.

¹²⁹⁷ Zob. N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 260. Zob. też wyrok TSUE z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie C-118/00 *Gervais Larys przeciwko Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI)*, ECLI:EU:C:2001:368.

o charakterze kwalifikowanym, mogące potencjalnie skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa członkowskiego¹²⁹⁸.

3. Skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

W odniesieniu do ETPC należy stwierdzić, że na mocy przepisu art. 32 ust. 1 EKPC trybunał ten jest właściwy do rozpoznania wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji i jej protokołów dodatkowych, które zostaną mu przedłożone na podstawie art. 33 (sprawy międzypaństwowe), art. 34 (skargi indywidualne), art. 46 (wykładnia wyroków ETPC) i art. 47 (opinie doradcze)¹²⁹⁹. Jak już wcześniej wskazano, w praktyce rozpatrywanie skarg indywidualnych stanowi główny i niemalże wyłączny przedmiot działalności ETPC¹³⁰⁰. W związku z tym w dalszej części opracowania skoncentrowano się na szczegółowej analizie tejże instytucji procesowej. W tym kontekście warto jedynie nadmienić, że zarówno skargi międzypaństwowe, instytucja wykładni wyroków, jak i opinie doradcze mają znikome znaczenie w przedmiocie procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce. W przypadku skargi międzypaństwowej podmiotem skarżącym może być wyłącznie państwo-strona Konwencji¹³⁰¹, zaś przedmiotem skargi musi być domniemane naruszenie – w ocenie podmiotu skarżącego – postanowień EKPC lub jej protokołów dodatkowych przez co najmniej jedną ze stron tejże Konwencji w stosunku do osób podległych jej jurysdykcji¹³⁰². Ponadto ETPC jest uprawniony do podejmowania rozstrzygnięć w kwestii wykładni swego wyroku w sytuacji gdy Komitet Ministrów uważa, że nadzór nad wykonaniem ostatecznego wyroku jest utrudniony przez problem z jego wykładnią (art. 46 ust. 3 EKPC). Dokonanie stosownej wykładni następuje zatem nie *proprio motu*, a na skutek decyzji

¹²⁹⁸ Zob. Ł. Stępkowski, *Odpowiedzialność państwa członkowskiego z tytułu naruszenia KPP UE po wyrokach Trybunału Sprawiedliwości w sprawach Åklagaren oraz Association de médiation sociale* [w:] *Odpowiedzialność międzynarodowa w związku z naruszeniami praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego*, M. Balcerzak, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), Toruń 2016, s. 434-435 i przytoczone tam orzecznictwo TSUE.

¹²⁹⁹ Por. A. Wnukiewicz-Kozłowska, *Europejski Trybunał Praw Człowieka* [w:] *Współczesne sądownictwo międzynarodowe. Tom I. Zagadnienia instytucjonalne*, J. Kolasa (red.), Wrocław 2009, s. 299.

¹³⁰⁰ L. Garlicki, *Wprowadzenie przed art. 19 EKPC* [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2011, s. 9.

¹³⁰¹ Skarga międzypaństwowa jako instrument ochrony praw człowieka i podstawowych wolności w ramach systemu Rady Europy wykorzystywana jest niezwykle rzadko. Spraw na skutek skarg międzypaństwowych było dotychczas zaledwie 20, z czego jedynie 3 zakończyły się wydaniem wyroków merytorycznych przez ETPC – za M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 54.

¹³⁰² P. Tacik, *Europejski Trybunał Praw Człowieka* [w:] *Sądy i trybunały oraz pozasądowe sposoby załatwiania sporów międzynarodowych. Perspektywa polska*, B. Kuźniak (red.), Warszawa 2015, s. 38. Zob. też I. Kondak, *Komentarz do art. 33 EKPC* [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2011, s. 112-113; S. Greer, A. Williams, *Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards 'Individual', 'Constitutional' or 'Institutional' Justice?*, „European Law Journal” 2009, nr 15, s. 462.

o przekazaniu podjętej większością dwóch trzecich głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie Ministrów¹³⁰³. Stosownie do dyspozycji przepisu art. 47 ust. 1 EKPC również opinie doradcze w kwestiach prawnych dotyczących wykładni Konwencji i jej protokołów dodatkowych mogą być wydawane przez ETPC wyłącznie na wniosek Komitetu Ministrów. Opinie te formalnie nie mają charakteru wiążącego¹³⁰⁴.

3.1. Pojęcie i podstawy prawne skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

Skarga indywidualna do ETPC stanowi międzynarodowy i powszechnie dostępny środek pozainstancyjny o charakterze sądowym¹³⁰⁵. Art. 34 EKPC przewiduje możliwość wniesienia skargi indywidualnej przez każdą osobę, organizację pozarządową lub grupę jednostek, które uważają, że stały się ofiarą naruszenia przez państwo-stronę Konwencji praw zawartych w EKPC lub protokołach do niej. Powołany powyżej przepis zapewnia podmiotom uprawnionym możliwość podjęcia działań prawnych na poziomie międzynarodowym, co stanowi jedną z podstawowych gwarancji skuteczności systemu EKPC¹³⁰⁶. Art. 34 EKPC, określający w istocie prawo do skargi indywidualnej, możliwość skorzystania z tego prawa uzależnia od spełnienia dwóch warunków. *Primo*, skarżący musi zaliczać się do jednej z kategorii podmiotów wymienionych w tym przepisie (osoba, organizacja pozarządowa lub grupa jednostek). *Secundo*, skarżący jest zobowiązany co najmniej uprawdopodobnić zaistnienie przesłanki bycia ofiarą naruszenia jednego z praw lub wolności objętych postanowieniami EKPC. Co więcej, analizowany przepis nakłada na państwa będące stronami Konwencji obowiązek zaniechania wszelkich działań utrudniających skuteczne korzystanie z prawa do skargi indywidualnej¹³⁰⁷.

W opinii ETPC skarga indywidualna jest jednym z kluczowych instrumentów zapewniających skuteczność konwencyjnego systemu ochrony praw człowieka¹³⁰⁸. W swoich orzeczeniach trybunał ten wyraźnie podkreśla konieczność zapewniania efektywności skutków

¹³⁰³ A. Hauser, *op. cit.*, s. 36.

¹³⁰⁴ Zob. A. Płoszka, *Nowa opinia doradcza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 10, s. 92.

¹³⁰⁵ Zob. M. Krzyżanowska-Mierzevska, *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na naruszenie praw gwarantowanych przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* [w:] *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, M. Romańska (red.), Warszawa 2013, s. 265.

¹³⁰⁶ J. Uliasz, *op. cit.*, s. 188.

¹³⁰⁷ I. Kondak, *Komentarz do art. 34 EKPC* [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka...*, s. 126-127.

¹³⁰⁸ Zob. np. wyroki ETPC: z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie *Loizidou przeciwko Turcji*, skarga nr 15318/89, oraz z dnia 4 lutego 2005 r. w sprawie *Mamatkulov i Askarov przeciwko Turcji*, skarga nr 46827/99. Zob. też M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2005*, Zakamycze 2006, s. 61.

regulacji prawnych dotyczących skargi indywidualnej. Tytułem przykładu należy wskazać, że w wyroku z dnia 6 września 1978 r. w sprawie *Klass i inni przeciwko Niemcom*¹³⁰⁹ ETPC wyraził jasne stanowisko w kwestii konieczności ukierunkowania działań na rzecz zapewnienia skuteczności prawa do skarg indywidualnej. Stwierdził on w szczególności, iż „biorąc pod uwagę, że Konwencja i jej organy zostały powołane do ochrony jednostki, proceduralne postanowienia Konwencji muszą być interpretowane w taki sposób, który zapewnia skuteczność mechanizmu skarg indywidualnych”. W doktrynie zasadnie podkreśla się, że instytucja skargi indywidualnej w aktualnym kształcie stanowi element wyróżniający strasburski system ochrony praw człowieka. O jej charakterze stanowi fakt, że stawia ona skarżącego na równi z państwem-stroną Konwencji, umożliwiając mu dochodzenie poszanowania swoich praw zagwarantowanych w tejże Konwencji – w tym prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 EKPC) oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 EKPC) – przed międzynarodowym organem sądowym. Należy przy tym mieć na względzie stosunkowo szeroki zakres podmiotowy omawianej skargi, gdyż jedynym istotnym wymogiem w tym obszarze jest konieczność podlegania jurysdykcji państwa-strony Konwencji przeciwko któremu ta skarga jest kierowana¹³¹⁰. Mając powyższe na uwadze należy dokonać szczegółowej analizy tego środka prawnego pod kątem możliwości jego wykorzystania przez wnioskodawców, którzy w wyniku rozstrzygnięć właściwych polskich instytucji nie uzyskali dofinansowania ze środków unijnych na realizację swoich projektów.

3.2. Zakres podmiotowy skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

Instytucja skargi indywidualnej do ETPC stanowi zdecydowanie najważniejszy środek dochodzenia roszczeń w systemie EKPC¹³¹¹. Jak to już wcześniej zasygnalizowano, jej zakres podmiotowy został określony przepisem art. 34 Konwencji, który stanowi, że ETPC może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez państwo-stronę jej konwencyjnych praw i wolności¹³¹². Co istotne, prawo do wniesienia skargi indywidualnej przysługuje każdej osobie – zarówno

¹³⁰⁹ Skarga nr 5029/71.

¹³¹⁰ I. Kondak, *Komentarz do art. 34 EKPC* [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka...*, s. 127-128.

¹³¹¹ M. Balcerzak, *Gwarancje proceduralne w systemie EKPC* [w:] *Prawa człowieka i ich ochrona*, B. Gronowska T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, Toruń 2010, s. 170.

¹³¹² Szerzej na temat statusu ofiary naruszenia praw i wolności chronionych przepisami EKPC – zob. R. Hliwa, *Model ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy. Mechanizmy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* [w:] *Ochrona praw człowieka w świecie*, L. Wiśniewski (red.), Bydgoszcz-Poznań 2000, s. 202 i nast.

fizycznej, jak i prawnej – pod warunkiem, że domniemane naruszenie konwencyjnych gwarancji miało miejsce w obrębie jurysdykcji tegoż państwa-strony¹³¹³. Naruszenie takie powinno dotyczyć skarżącego bezpośrednio i osobiście (*in personam*) oraz mieć miejsce po dacie określonej w chwili ratyfikacji Konwencji lub protokołu dodatkowego¹³¹⁴. Jak wskazuje M. Balcerzak, „to osoby fizyczne są pierwszoplanowymi podmiotami i beneficjentami ochrony konwencyjnej, jednak w systemie ochrony na podstawie EKPC nigdy nie kwestionowano objęcia zakresem uprawnień – w stosunku do niektórych praw i wolności – także osób prawnych prawa prywatnego (spółek prawa handlowego, fundacji, stowarzyszeń) lub funkcjonujących na styku prawa prywatnego i publicznego (kościół i związki wyznaniowe, partie polityczne. O ile jednak osoby fizyczne są co do zasady uprawnione do ochrony ich wszystkich praw i wolności zawartych w Konwencji i ratyfikowanych przez państwo-stronę protokołach materialnych (...), o tyle zakres ochrony praw osób prawnych podlega wyraźnemu ograniczeniu z racji specyfiki tych ostatnich”¹³¹⁵. Oznacza to, że w przypadku osób prawnych podnoszone mogą być zarzuty naruszenia jedynie tych praw i wolności, które są ściśle związane z ich istotą – należy do nich w szczególności prawo do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 EKPC) oraz prawo do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 EKPC)¹³¹⁶. W tym miejscu należy zaznaczyć, że pojęcie „organizacja pozarządowa” jest autonomiczne na gruncie Konwencji, a jego desygnat – w myśl orzecznictwa ETPC – jest znacznie szerszy niż przyjmowany w jego potocznym rozumieniu¹³¹⁷. Wobec braku definicji legalnej pojęcia „organizacji pozarządowej” oraz braku sformułowania stosownej definicji w orzecznictwie organów Konwencji, zasadnicze kryterium w tym zakresie ma charakter negatywny, co oznacza, że w myśl art. 34 EKPC organizacją pozarządową jest organizacja, która nie należy do organów władzy publicznej (zarówno państwowej, jak i samorządowej) i nie wykonuje takiej władzy¹³¹⁸. Niemniej jednak należy zauważyć, że w celu określenia tej kategorii

¹³¹³ J. Uliasz, *op. cit.*, s. 188. Por. M. Happold, *Bankovic v Belgium and the territorial scope of the European Convention on Human Rights*, „Human Rights Law Review” 2003, nr 1(3), s. 77 i nast.

¹³¹⁴ R. Balicki, *Europejski system ochrony praw człowieka* [w:] *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, A. Florczak, B. Bolechów (red.), Toruń 2006, s. 82. Zob. też postanowienie ETPC z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie *Kadiķis przeciwko Łotwie*, skarga nr 47634/99 oraz wyroki ETPC: z dnia 8 marca 2006 r. w sprawie *Blečić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 59532/00 i z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie *Šilih przeciwko Słowenii*, skarga nr 71463/01.

¹³¹⁵ M. Balcerzak, *Odpowiedzialność państwa-strony Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Studium prawnomiędzynarodowe*, Toruń 2013, s. 210.

¹³¹⁶ W tym aspekcie por. wyroki ETPC: z dnia 24 października 1995 r. w sprawie *Agrotexim i inni przeciwko Grecji*, skarga nr 14807/89; z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie *Comingersoll S.A. przeciwko Portugalii*, skarga nr 35382/97; z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie *Sovtransavto Holding przeciwko Ukrainie*, skarga nr 48553/99 oraz z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie *Teltronic-CATV przeciwko Polsce*, skarga nr 48140/99.

¹³¹⁷ Zob. np. wyrok ETPC z dnia 15 października 2009 r. w sprawie *Micallef przeciwko Malcie*, skarga nr 17056/06. Zob. też M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2009*, Warszawa 2010, s. 184 i nast.

¹³¹⁸ Zob. I. Kondak, *Komentarz do art. 34 EKPC* [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka...*, s. 130.

podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi indywidualnej ETPC w swoim orzecznictwie stosuje w zasadzie podejście kazuistyczne, ukierunkowane na pragmatyczne rozwiązanie konkretnego przypadku, a nie formułowanie ogólnych zasad. Art. 34 EKPC nie dopuszcza możliwości *actio popularis*, stąd bezskuteczne jest wnoszenie takich skarg, w których nie występuje bezpośredni związek między domniemanym naruszeniem a interesem podmiotu poszkodowanego. Ponadto nie jest dopuszczalne, aby w skardze formułować zarzut w sposób abstrakcyjny, a więc bez związku z interesem skarżącego, że ustawodawstwo krajowe normujące daną dziedzinę prawa jest niezgodne z EKPC bądź zwracać się o interpretację praw i wolności konwencyjnych¹³¹⁹.

3.3. Zakres przedmiotowy skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

Kwestia zakresu przedmiotowego skargi indywidualnej do ETPC została unormowana w art. 34 EKPC. Z treści tego przepisu wynika, że przedmiot skargi musi pozostawać w ramach kompetencji ETPC *ratione materiae*, co oznacza, że omawiany środek prawny może dotyczyć wyłącznie naruszenia przez jedną z państw-stron Konwencji praw zawartych w EKPC lub jej protokołach dodatkowych¹³²⁰. Art. 1 EKPC przesądza o tym, że państwa-strony są zobowiązane do zapewnienia każdej jednostce podlegającej ich jurysdykcji praw i wolności chronionych na mocy Konwencji. Dla jasności wyводу należy tu wskazać, że przedmiotem skargi może być zarówno naruszenie przez państwo-stronę jego obowiązków pozytywnych¹³²¹, jak i negatywnych wynikających z postanowień EKPC¹³²². Jako przykład obowiązków negatywnych należy wskazać ustanowiony na mocy przepisu art. 8 EKPC zakaz ingerowania przez władze publiczne w prawa chroniące jednostkę¹³²³. W odniesieniu do obowiązków pozytywnych państw-stron nakierowanych na stworzenie prawnych i faktycznych przesłanek korzystania z chronionych praw i wolności należy za L. Garlickim wskazać, że obowiązki te dotyczą w istocie trzech obszarów: działalności legislacyjnej zapewniającej „prawne ramy korzystania z praw i wolności, a chroniących m.in. przed arbitralnością władz publicznych”, stworzenia „procedur chroniących korzystanie z praw i wolności oraz pozwalających na

¹³¹⁹ *Ibidem*, s. 133.

¹³²⁰ A. Hauser, *op. cit.*, s. 100.

¹³²¹ Zob. M. Jankowska-Gilberg, *Zakres obowiązków pozytywnych państwa na tle aktualnego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2009, nr 2, s. 36.

¹³²² Zob. P. Bachmat, *Uwagi na temat horyzontalnego oddziaływania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 85.

¹³²³ Por. wyrok ETPC z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie *M.C. przeciwko Bułgarii*, skarga nr 39272/98.

skuteczne przeciwstawianie się ich naruszeniom”, a także „podejmowania kroków koniecznych dla zapewnienia możliwości korzystania z praw i wolności, także w sytuacji, gdy korzystanie to zostaje zakłócone w wyniku działań innych osób czy podmiotów niepublicznych”¹³²⁴. Niewątpliwie do obowiązków pozytywnych należy zaliczyć skierowany do państw-stron Konwencji nakaz podejmowania działań w celu zapewnienia każdej jednostce prawa do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą (art. 6 EKPC)¹³²⁵ oraz zagwarantowania dostępności skutecznego środka odwoławczego na poziomie krajowym, pozwalającego postawić zarzut naruszenia konwencyjnych praw i wolności niezależnie od formy, w jakiej są one zagwarantowane w wewnętrznym porządku prawnym (art. 13 EKPC)¹³²⁶.

Z treści przepisu art. 34 EKPC należy wnosić, że dotyczy on wyłącznie naruszeń praw zawartych w Konwencji lub jej protokołach dodatkowych. *A contrario*, przedmiotu skargi indywidualnej nie może stanowić każde naruszenie postanowień EKPC czy jej protokołów, lecz wyłącznie przepisów zawierających prawa lub wolności. Każda sprawa wnoszona do ETPC musi należeć do jego właściwości. Nadto należy wskazać, że właściwość ETPC *ratione materiae* implikuje brak możliwości podniesienia w skardze zarzutu praw lub wolności zawartych w protokołach dodatkowych wobec państwa-strony, które określonego protokołu nie ratyfikowało, bądź też złożyło zastrzeżenia do danego przepisu w trybie art. 57 EKPC. Poza zakresem kompetencji ETPC znajdują się również sprawy, w których naruszenia prawa lub wolności zawartych w Konwencji dopuściła się osoba fizyczna lub organizacja prywatna, chyba że państwo-strona ponosi odpowiedzialność pośrednią (w przypadku gdy państwo to przekazało wykonywanie części swoich zadań innym podmiotom lub osobom prywatnym), bądź też w związku z naruszeniem przez osoby trzecie na państwu-stronie ciążyły obowiązki pozytywne, których ono nie dopełniło¹³²⁷.

¹³²⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 1 EKPC* [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2010, s. 33.

¹³²⁵ J. Kulikowska-Kulesza, *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków-Legionowo 2016, s. 38.

¹³²⁶ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 927.

¹³²⁷ A. Hauser, *op. cit.*, s. 101. Zob. też wyrok ETPC z dnia 25 marca 1993 r. w sprawie *Costello-Roberts przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 13134/87.

3.4. Tryb i terminy postępowania skargowego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu

Warunkiem *sine qua non* dopuszczalności skargi indywidualnej do ETPC jest jej wniesienie w terminie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia lub doręczenia stronie bądź jej pełnomocnikowi ostatecznego rozstrzygnięcia podjętego przez organy krajowe w sprawie indywidualnej¹³²⁸. Dodatkowo, w myśl art. 35 ust. 1 EKPC, ETPC może rozpatrywać sprawę dopiero po wyczerpaniu przez skarżącego wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem krajowym. Reguła ta jest emanacją zasady subsydiarności, która w odniesieniu do kompetencji ETPC oznacza, że jest on właściwy do rozpoznania sprawy wyłącznie wówczas, gdy organy państwa-strony nie rozpatrzyły jej w odpowiedni sposób i nie dokonały zapobieżenia skutkom lub naprawienia potencjalnego naruszenia konwencyjnych praw i wolności¹³²⁹. Wymóg wyczerpania krajowych środków odwoławczych ma zastosowanie tylko do tych środków, które są dostępne dla skarżącego, odnoszą się do zarzucanego naruszenia i posiadają przymiot skuteczności¹³³⁰. Niezależnie od tego skarżący, pod rygorem odrzucenia potencjalnej skargi indywidualnej przez ETPC z powodu niewykorzystania krajowych środków odwoławczych, ma obowiązek dochowania należytej staranności w odniesieniu do wymogów formalnych wynikających z norm prawa krajowego i wyczerpania środków zaskarżenia przed organami właściwymi w sprawie¹³³¹. Co więcej, I. Kondak wyjaśnia, że „W systemach prawnych, gdzie jednostka ma zapewniony bezpośredni dostęp do sądu konstytucyjnego

¹³²⁸ Z chwilą wejścia w życie Protokołu nr 15 termin do wniesienia skargi indywidualnej na działanie bądź zaniechanie państwa-strony EKPC zostanie ograniczony do 4 miesięcy od daty podjęcia ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie przez organy władz krajowych. Zob. P. Tacik, *Europejski Trybunał Praw Człowieka [w:] Sądy i trybunały oraz pozasądowe sposoby załatwiania sporów międzynarodowych. Perspektywa polska*, B. Kuźniak (red.), Warszawa 2015, s. 47. Zob. też np. wyrok ETPC z dnia 14 marca 2002 r. w sprawie *Paul i Audrey Edwards przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 46477/99.

¹³²⁹ I. Kondak, *op. cit.*, s. 155-156. Por. M. Klimkowski, *Prawa człowieka a zasada subsydiarności w Unii Europejskiej [w:] Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, J. Jaskiernia (red.), Toruń 2015, s. 120 i n. Zob. też wyroki ETPC: z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie *Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 5493/72; z dnia 16 września 1996 r. w sprawie *Akdivar i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 21893/93 oraz z dnia 26 października 2000 r. w sprawie *Kudła przeciwko Polsce*, skarga nr 30210/96.

¹³³⁰ Zob. wyroki ETPC: z dnia 19 marca 1991 r. w sprawie *Cardot przeciwko Francji*, skarga nr 11069/84; z dnia 19 lutego 1998 r. w sprawie *Dalia przeciwko Francji*, skarga nr 26102/95; z dnia 24 kwietnia 1998 r. w sprawie *Selçuk i Asker przeciwko Turcji*, skargi nr 23184/94 i 23185/94; z dnia 28 lipca 1999 r. w sprawie *Selmouni przeciwko Francji*, skarga nr 25803/94; z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie *Bišta przeciwko Polsce*, skarga nr 22807/07 oraz postanowienie ETPC z dnia 29 czerwca 1999 r. w sprawie *Dewicka przeciwko Polsce*, skarga nr 38670/97. Por. L. Bagińska, *op. cit.*, s. 5; B. Szmulik, *op. cit.*, s. 291 i nast.

¹³³¹ M. Balcerzak, *op. cit.*, s. 173. Zob. też wyrok ETPC z dnia 14 października 2003 r. w sprawie *Gidel przeciwko Polsce*, skarga nr 75872/01 oraz postanowienia ETPC: z dnia 27 kwietnia 2000 r. w sprawie *Ben Salah Adraqui i Dhaima przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 45023/98; z dnia 25 września 2006 r. w sprawie *Agbovi przeciwko Niemcom*, skarga nr 71759/01 oraz z dnia 10 czerwca 2008 r. w sprawie *Komorowska przeciwko Polsce*, skarga nr 38226/03.

badającego naruszenie konstytucyjnych praw jednostki, Trybunał wymaga wniesienia skargi konstytucyjnej¹³³².

Przenosząc powyższe rozważania na grunt polskiego systemu realizacji unijnej polityki spójności można zatem skonstatować, że oprócz skorzystania z procedury odwoławczej przewidzianej przepisami ustawy wdrożeniowej i uzyskania prawomocnego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, przed złożeniem skargi indywidualnej do ETPC przeciwko Polsce skarżący powinien wnieść skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego. Jak wskazuje M. Balcerzak, „w sprawach, w których skarżący podnoszą naruszenie Konwencji spowodowane prawidłowym zastosowaniem przepisu prawa krajowego, a więc *de facto* wskazują na naruszenie Konwencji przez prawo krajowe, konieczne jest wyczerpanie skargi konstytucyjnej, bowiem Trybunał Konstytucyjny ma możliwość wyrugowania z systemu prawnego norm niezgodnych z Konwencją (najczęściej normy takie są jednocześnie niezgodne z Konstytucją RP), co w konsekwencji może doprowadzić do zmiany sytuacji prawnej skarżącego¹³³³. W rezultacie poddania analizie polskiego modelu skargi konstytucyjnej¹³³⁴ ETPC sformułował dwie przesłanki, przy kumulatywnym spełnieniu których skargę konstytucyjną można uznać za skuteczny środek odwoławczy w rozumieniu EKPC, a mianowicie: 1) indywidualne rozstrzygnięcie potencjalnie naruszające Konwencję zostało wydane bezpośrednio na podstawie przepisu prawa krajowego niezgodnego z Konstytucją RP; 2) regulacje proceduralne obowiązujące w odniesieniu do wzruszania danego rozstrzygnięcia indywidualnego umożliwiają wznowienie postępowania lub uchylene ostatecznej decyzji w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu¹³³⁵.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania oraz dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie badania zgodności z ustawą zasadniczą niektórych przepisów regulujących funkcjonowanie systemu realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce jest wysoce prawdopodobne, że powszechnie obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące procedury odwoławczej w ramach tego systemu zostaną uznane za niezgodne z normatywnym wzorcem kontroli określonym w art. 78 Konstytucji RP¹³³⁶. B. Błońska i G. Rząsa trafnie konstatują, że „w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego środek zaskarżenia

¹³³² I. Kondak, *op. cit.*, s. 155-165.

¹³³³ M. Balcerzak, *Gwarancje proceduralne...*, s. 173.

¹³³⁴ Zob. postanowienia ETPC: z dnia 9 października 2003 r. w sprawie *Szott-Medyńska i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 47414/99 oraz z dnia 3 października 2006 r. w sprawie *Palusiński przeciwko Polsce*, skarga nr 62414/00.

¹³³⁵ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 78.; I. Kondak, *op. cit.*, s. 171-172; P. Tacik, *op. cit.*, s. 38; J. Uliasz, *op. cit.*, s. 192. Zob. też D. Lis-Staranowicz, *op. cit.*, s. 248 i n.

¹³³⁶ Zob. w szczególności wyroki TK: z 12 grudnia 2011 r., P 1/11, Dz.U. Nr 279, poz. 1644; z 30 października 2012 r., SK 8/12, Dz.U. z 2012 r. poz. 1237; z 10 lutego 2015 r., SK 50/13, Dz.U. z 2015 r. poz. 227.

powinien zmierzać do wszechstronnego zbadania sprawy – innymi słowy – powinien inicjować jej powtórne merytoryczne rozpoznanie¹³³⁷. Z kolei przepis art. 272 § 1 p.p.s.a. przewiduje możliwość żądania wznowienia postępowania w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie¹³³⁸. Na tej podstawie można pokusić się o stwierdzenie, że obie przesłanki wyartykułowane przez ETPC w odniesieniu do uznania skargi konstytucyjnej za skuteczny środek odwoławczy w rozumieniu EKPC w przypadku procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce będą spełnione. Istotne jest przy tym to, że przed wystąpieniem ze skargą do ETPC nie jest wymagane podjęcie starań o wznowienie postępowania. Jednakże wykorzystując dostępne krajowe środki odwoławcze skarżący powinien sformułować w nich zarzuty dotyczące naruszenia praw zawartych w EKPC w odniesieniu do których następnie będzie składał skargę indywidualną do ETPC¹³³⁹.

Procedura rozpoznawania skarg indywidualnych w ramach konwencyjnego systemu kontrolnego została oparta na modelu procedury sądowej realizującej zasadę rzetelności procesu sądowego (art. 6 EKPC), w szczególności poprzez spełnienie wymogów bezstronności ETPC, kontradiktoryjności postępowania, równości procesowej stron oraz ich efektywnego udziału w tymże postępowaniu¹³⁴⁰. Składa się ona z dwóch głównych etapów: badania dopuszczalności skargi oraz rozstrzygnięcia w sprawie przedmiotu skargi. Tym niemniej, zgodnie z art. 35 ust. 4 EKPC, ETPC może uznać skargę za niedopuszczalną w każdej fazie postępowania¹³⁴¹. Taka decyzja wyklucza rozpoznanie skargi co do *meritum*, chociaż niekiedy zostaje ona podjęta w bezpośrednim związku przyczynowym z faktycznym naruszeniem Konwencji przez państwo-stronę. Również na każdym etapie rozpatrywania skargi może dojść do zawarcia ugody pomiędzy skarżącym a państwem-stroną, co także powoduje zakończenie postępowania przed ETPC (art. 39 EKPC)¹³⁴².

Etap oceny dopuszczalności skargi następuje w drodze wstępnej kwalifikacji pod względem formalnym w zakresie spełnienia przesłanek określonych w art. 35 EKPC. W świetle

¹³³⁷ B. Błońska, G. Rząsa, *op. cit.*, s. 129.

¹³³⁸ Szerzej na temat możliwości wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego – zob. np. R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1173 i nast.

¹³³⁹ J. Uliasz, *op. cit.*, s. 192.

¹³⁴⁰ Por. J. Kulikowska-Kulesza, *op. cit.*, s. 37 i nast.

¹³⁴¹ Por. A. Hauser, *op. cit.*, s. 172.

¹³⁴² Zob. np. postanowienia ETPC: z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawie *Jurga przeciwko Polsce*, skarga nr 30540/09; z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie *Konas przeciwko Polsce*, skarga nr 54862/07 oraz wyroki ETPC: z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*, skarga nr 31443/96; z dnia 28 kwietnia 2008 r. w sprawie *Hutten-Czapska przeciwko Polsce*, skarga nr 35014/97.

art. 35 ust. 2 i 3 EKPC, skarga indywidualna nie podlega rozpatrzeniu przez ETPC jeżeli: 1) jest anonimowa¹³⁴³, 2) jest co do istoty identyczna ze sprawą którą ten trybunał lub inny właściwy międzynarodowy organ sądowy bądź *quasi*-sądowy już rozpatrzył, a wniesiona skarga nie zawiera nowych, istotnych informacji¹³⁴⁴, 3) skarga nie daje się pogodzić z postanowieniami EKPC lub jej protokołów dodatkowych, 4) jest w sposób oczywisty bezzasadna¹³⁴⁵, 5) stanowi nadużycie prawa do skargi¹³⁴⁶, lub 6) skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, chyba że poszanowanie materialnych postanowień EKPC i jej protokołów dodatkowych wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi, bądź też sprawa nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy¹³⁴⁷. Co oczywiste, dopiero spełnienie przez skargę indywidualną wszystkich wymogów formalnych umożliwia jej merytoryczne rozpoznanie przez ETPC¹³⁴⁸. W przypadku uznania skargi za oczywiście niedopuszczalną, jest ona przekazywana do rozpatrzenia przez sędziego zasiadającego jednoosobowo. Sędzia ten może orzec o niedopuszczalności skargi lub skreślić ją z listy spraw, jeśli taka decyzja może zostać podjęta bez dalszego rozpatrywania¹³⁴⁹. Postanowienie w tym zakresie wydane przez ETPC w składzie jednego sędziego jest ostateczne. Jednakże jeżeli sędzia nie uzna skargi za niedopuszczalną albo jej nie skreśli, jest on zobligowany do jej przekazania do merytorycznego rozpoznania przez ETPC w składzie trójosobowego komitetu lub przez izbę tegoż trybunału (art. 27 EKPC)¹³⁵⁰.

¹³⁴³ Zob. wyrok ETPC z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie *Sindicatul „Păstorul cel Bun” przeciwko Rumunii*, skarga nr 2330/09.

¹³⁴⁴ Zob. wyroki ETPC: z dnia 26 maja 2006 r. w sprawie *Riener przeciwko Bułgarii*, skarga nr 46343/99; z dnia 5 lipca 2007 r. w sprawie *Celniku przeciwko Grecji*, skarga nr 21449/04; z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 32772/02; z dnia 1 lutego 2011 r. w sprawie *Karoussiotis przeciwko Portugalii*, skarga nr 23205/08; z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie *Ivanțoc i inni przeciwko Mołdawii i Rosji*, skarga nr 23687/05 oraz z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie *Von Hannover przeciwko Niemcom*, skarga nr 40660/08 i 60641/08.

¹³⁴⁵ W swych orzeczeniach ETPC konsekwentnie zajmuje stanowisko, że nie może on być traktowany jako tzw. czwarta instancja odwoławcza. Zob. np. wyroki ETPC: z dnia 31 marca 2000 r. w sprawie *Dulaurans przeciwko Francji*, skarga nr 34553/97; z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie *Khamidov przeciwko Rosji*, skarga nr 72118/01; z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie *Rozmarynowski przeciwko Polsce*, skarga nr 37149/02; z dnia 23 września 2008 r. w sprawie *Kachel przeciwko Polsce*, skarga nr 22930/05; z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie *Andelković przeciwko Serbii*, skarga nr 1401/08 oraz z dnia 5 lutego 2015 r. w sprawie *Bochan przeciwko Ukrainie*, skarga nr 22251/08.

¹³⁴⁶ Np. skarga została oparta na sfałszowanych dokumentach lub ma trywialny charakter. Zob. np. postanowienia ETPC: z dnia 4 lutego 2003 r. w sprawie *Duringer i Grunge przeciwko Francji*, skarga nr 61164/00; z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie *Jian przeciwko Rumunii*, skarga nr 46640/99 oraz z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie *Bock przeciwko Niemcom*, skarga nr 22051/07.

¹³⁴⁷ Zob. orzeczenia ETPC: z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie *Ionescu przeciwko Rumunii*, skarga nr 36659/04; z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie *Korolev przeciwko Rosji*, skarga nr 25551/05; z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie *Giuran przeciwko Rumunii*, skarga nr 24360/04; z dnia 20 września 2011 r. w sprawie *Kiوسي przeciwko Grecji*, skarga nr 52036/09 oraz z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie *Eon przeciwko Francji*, skarga nr 26118/10.

¹³⁴⁸ Zob. P. Tacik, *op. cit.*, s. 47.

¹³⁴⁹ Zob. D. Harris, M. O'Boyle, E. Bates, C. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford 2014, s. 833 i nast.

¹³⁵⁰ L. Garlicki, *Wprowadzenie przed art. 19 EKPC [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2011, s. 9.

Do kompetencji komitetu trzech sędziów, stosownie do przepisu art. 28 ust. 1 EKPC należy możliwość – na zasadzie jednomyślności – uznania skargi za niedopuszczalną, skreślenia jej z listy spraw lub uznania jej za dopuszczalną i wydania wyrok w sprawie przedmiotu skargi, jeśli zagadnienie stanowiące istotę sporu w danej sprawie, dotyczące wykładni lub stosowania EKPC, jest już przedmiotem ugruntowanego orzecznictwa ETPC. Rozstrzygnięcia komitetu mają charakter ostateczny¹³⁵¹, jednakże w sytuacji braku jednomyślności sprawa zostaje przekazana do rozpoznania izbie¹³⁵². Izba może orzec o niedopuszczalności skargi bądź o nadaniu jej biegu, tj. po ustaleniu, że skarga wyczerpuje przesłanki dopuszczalności, ETPC komunikuje rządowi pozwanego państwa-strony treść zarzutów sformułowanych w skardze i zwraca się o udzielenie odpowiedzi na pytania związane ze skargą, wyznaczając jednocześnie termin na zajęcie stanowiska¹³⁵³. Po uzyskaniu odpowiedzi rządu oraz ustosunkowaniu się do jej treści przez skarżącego, izba może podjąć następujące rozstrzygnięcia: 1) wydać postanowienie o niedopuszczalności skargi; 2) wydać postanowienie o dopuszczalności skargi bez jednoczesnego wydania wyroku merytorycznego – na tym etapie izba może zażądać od stron dodatkowych wyjaśnień i materiałów; 3) zrzec się właściwości na rzecz Wielkiej Izby w sprawach szczególnie skomplikowanych (art. 30 EKPC); 4) orzec w formie wyroku zarówno o dopuszczalności skargi, jak i co do *meritum*¹³⁵⁴.

Wyrok izby jest względnie ostateczny, tzn. w ciągu trzech miesięcy od daty jego wydania każda ze stron postępowania może – w wyjątkowych przypadkach – wnioskować o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby. Zgodnie z przepisem art. 43 ust. 2 EKPC wnioski w tym zakresie polega na kontroli zespołu pięciu sędziów Wielkiej Izby jeżeli w sprawie występuje poważne zagadnienie dotyczące interpretacji lub stosowania Konwencji lub jej protokołów dodatkowych lub inna istotna kwestia o znaczeniu ogólnym¹³⁵⁵. Do postępowania przed Wielką Izbą stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące postępowania przed izbą, a zapadły wyrok od razu staje się ostateczny. Z kolei wyrok izby staje się ostateczny jeżeli strony oświadczą, że nie będą składać wniosku o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby lub takiego wniosku nie złożyły przed upływem trzech miesięcy od daty wydania wyroku lub jeżeli zespół Wielkiej Izby odrzuci

¹³⁵¹ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 174.

¹³⁵² A. Hauser, *op. cit.*, s. 179-180.

¹³⁵³ Por. M. Balcerzak, *op. cit.*, s. 180. Zob. też np. wyroki ETPC: z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie *Farhad Aliyev przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 37138/06 oraz z dnia 22 maja 2014 r. w sprawie *Ilgar Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 15172/13.

¹³⁵⁴ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 10.

¹³⁵⁵ P. Tacik trafnie zauważa, że „Wielkiej Izbie zostają na ogół przekazane takie sprawy, w których potrzeba przełamania dotychczasowej linii orzeczniczej, zaistniały daleko idące rozbieżności w dotychczasowym orzecznictwie bądź też kontrowersyjność materii wymaga autorytatywnego potwierdzenia stanowiska Trybunału w powiększonym składzie. Dlatego w żadnej mierze nie można traktować owego wniosku jak zwyczajnego środka prawnego, służącego korekcie błędnych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych; służy on raczej kształtowaniu polityki orzeczniczej”. Zob. P. Tacik, *op. cit.*, s. 49.

wniosek o przekazanie sprawy (art. 44 ust. 1 i 2 EKPC). W swych wyrokach zarówno komitet, izba jak i Wielka Izba orzekają w kwestii naruszenia EKPC oraz wypowiadają się co do działań lub zaniechań państwa-strony, które do tego naruszenia doprowadziły. Ponadto tenor każdego wyroku zawiera rozstrzygnięcie o ewentualnym zadośćuczynieniu oraz kosztach i wydatkach¹³⁵⁶. Ostateczne wyroki ETPC mają charakter wiążący i obligują pozwane państwo-stronę do ich implementacji. W myśl art. 46 ust. 2 EKPC nadzór nad procesem właściwego wykonania wyroków sprawuje Komitet Ministrów Rady Europy¹³⁵⁷.

3.5. Skutki prawne orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

W świetle art. 46 ust. 1 EKPC ostateczne wyroki są wiążące dla państwa, które było stroną postępowania przed ETPC. Zobowiązanie państwa do wykonania (przestrzegania) tych wyroków jest immanentnie związane z obowiązkiem osiągnięcia wymaganego rezultatu, z uwzględnieniem pewnej swobody działania w zakresie środków użytych do osiągnięcia tego rezultatu¹³⁵⁸. Stąd skuteczność wykonywania wyroków ETPC na szczeblu krajowym, w państwie, które przegrało daną sprawę, jest kluczową kwestią dla zapewnienia efektywności europejskiego systemu ochrony praw człowieka¹³⁵⁹. Trybunał ten w swoim orzecznictwie niejednokrotnie podkreślał, że państwo odpowiedzialne za naruszenie zobowiązań konwencyjnych jest zobligowane do wyeliminowania skutków konkretnego naruszenia i przywrócenia w miarę możliwości sytuacji odpowiadającej tej, w jakiej pokrzywdzony by się znajdował, gdyby do niego nie doszło¹³⁶⁰. Zgodnie z poglądem E. Łętowskiej, skuteczność wyroku oznacza nie tylko jego wykonanie w porządku krajowym, w szczególności poprzez wypłatę słusznego zadośćuczynienia podmiotowi, w stosunku do którego stwierdzono naruszenie postanowień EKPC, lecz także przeniesienie (także w formie dokonania odpowiednich zmian ustawodawstwa krajowego) do wewnętrznego porządku prawnego tego,

¹³⁵⁶ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 211. Zob. np. wyroki ETPC: z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie *Halil Yüksel przeciwko Turcji*, skarga nr 39125/04; z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie *Zorica Jovanović przeciwko Serbii*, skarga nr 21794/08; z dnia 12 listopada 2013 r. w sprawie *Söderman przeciwko Szwecji*, skarga nr 5786/08; z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie *Tarakhel przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 29217/12, oraz z dnia 2 grudnia 2014 r. w sprawie *Emel Boyraz przeciwko Turcji*, skarga nr 61960/08.

¹³⁵⁷ R. Degener, *Komentarz do art. 46 EKPC [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2011, s. 406.

¹³⁵⁸ J. Uliasz, *op. cit.*, s. 198.

¹³⁵⁹ J. Barcik, *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę*, „Justitia” 2013, nr 2, s. 89.

¹³⁶⁰ Zob. np. wyroki ETPC: z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie *Comingeresoll SA przeciwko Portugalii*, skarga nr 35382/97; z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie *Giuseppina i Orestina Procaccini przeciwko Włochom*, skarga nr 65075/01, oraz z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie *Salduz przeciwko Turcji*, skarga nr 36391/02.

co zdecydowało o stwierdzeniu naruszenia, tj. wymaganego standardu ochrony praw człowieka¹³⁶¹.

Ostateczne wyroki ETPC są wiążące tylko dla stron postępowania (skutek *inter partes*), co oznacza, że bezpośrednie prawne zobowiązanie do wykonania konkretnego wyroku ciąży wyłącznie na państwie, które dopuściło się naruszenia postanowień konwencyjnych¹³⁶². Zobowiązania państwa, wobec którego zapadł wyrok, obejmują zarówno zakaz kwestionowania stwierdzenia naruszenia przez ETPC, jak też podjęcia pozytywnych działań w celu wykonania tego wyroku¹³⁶³. W doktrynie wskazuje się, że generalnie istnieją dwa typy środków wykonania wyroków ETPC: o charakterze indywidualnym oraz o charakterze ogólnym¹³⁶⁴. Środki indywidualne dotyczą samego skarżącego i mają na celu zapewnienie naprawienia stwierdzonego przez ETPC naruszenia praw skarżącego¹³⁶⁵. Na obowiązek przyjęcia tych środków przez państwo-stronę Konwencji składają się dwa główne elementy: po pierwsze, wywiązanie się przez to państwo z obowiązku zapłaty słusznego zadośćuczynienia, które ETPC może zasądzić na mocy art. 41 EKPC oraz, po drugie, usunięcie skutków stwierdzonego naruszenia tak dalece, jak to tylko w danych okolicznościach możliwe (*restitutio in integrum*)¹³⁶⁶.

Przyznanie skarżącemu słusznego zadośćuczynienia nie jest automatyczną konsekwencją stwierdzenia przez ETPC, że doszło do naruszenia prawa zagwarantowanego w EKPC. W oparciu o treść przepisu art. 41 EKPC należy stwierdzić, że Konwencja umożliwia ETPC przyznanie słusznego zadośćuczynienia stronie pokrzywdzonej wyłącznie w sytuacji gdy prawo krajowe nie pozwala lub pozwala wyłącznie częściowo na naprawę skutków naruszenia. W efekcie jest to determinowane indywidualnymi cechami każdej sprawy i charakterem naruszenia EKPC¹³⁶⁷. Zatem w zależności od specyfiki sprawy, słuszne zadośćuczynienie może obejmować krzywdę moralną, ewentualne szkody materialne lub poniesione koszty i wydatki. Niezbędne jest również wykazanie związku przyczynowego między naruszeniem a doznaną szkodą o charakterze majątkowym lub niemajątkowym. Podkreślenia przy tym wymaga, że

¹³⁶¹ E. Łętowska, *Zapewnienie skuteczności orzeczeniom sądów międzynarodowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 10, s. 16.

¹³⁶² A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018, s. 139.

¹³⁶³ P. Grzegorzczak, *Skutki wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w krajowym porządku prawnym*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 6, s. 8.

¹³⁶⁴ Zob. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji...*, s. 232.

¹³⁶⁵ Por. I. Kamiński, R. Kownacki, K. Wierczyńska, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w polskim systemie prawnym* [w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011, s. 95.

¹³⁶⁶ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji...*, s. 232.

¹³⁶⁷ Zob. np. wyroki ETPC: z dnia 3 lipca 2008 r. w sprawie *Kushoglu przeciwko Bułgarii*, skarga nr 48191/99; z dnia 20 września 2011 r. w sprawie *Shesti Mai Engineering OOD i inni przeciwko Bułgarii*, skarga nr 17854/04, oraz z dnia 25 listopada 2010 r. w sprawie *Mileva i inni przeciwko Bułgarii*, skargi nr 43449/02 i 21475/04.

ETPC nie zarządza przyznania tego zadośćuczynienia każdorazowo z urzędu¹³⁶⁸. Z treści przepisu art. 60 ust. 1 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹³⁶⁹ wynika, że skarżący, który chce uzyskać przysądzenie słusznego zadośćuczynienia na podstawie art. 41 EKPC w razie stwierdzenia przez ETPC naruszenia jego konwencyjnych praw, powinien w tym celu zgłosić wyraźne roszczenie. W tym celu co do zasady skarżący powinien przedstawić szczegółowe dane dotyczące wszystkich roszczeń, wraz z wszelkimi istotnymi dokumentami na ich potwierdzenie, w terminie wyznaczonym na składanie przez skarżącego uwag odnośnie przedmiotu sprawy. Niespełnienie przez skarżącego wskazanych wymogów może skutkować odrzuceniem roszczenia w całości lub w części (art. 60 ust. 1 Regulaminu ETPC). W przypadku przysądzenia słusznego zadośćuczynienia ETPC ustala jej wysokość oraz termin zapłaty, z zastrzeżeniem odsetek za zwłokę. Jednakże jeżeli prawo krajowe oraz charakter wyrządzonej szkody umożliwiają jej naprawę, ETPC uwzględnia tę okoliczność przy stosowaniu art. 41 EKPC i odpowiednio obniża wysokość przyznanego zadośćuczynienia lub całkowicie odstępuje od jego przyznania¹³⁷⁰. J. Uliasz konstatuje, że „zadośćuczynienie przyznane skarżącemu nie ma na celu »ukarania« pozwanego państwa, a jedynie zrekompensowanie skarżącemu ujemnych skutków, jakie poniósł w związku z doznanym naruszeniem”¹³⁷¹.

Jak już wcześniej wspomniano, zasadniczym celem środków o charakterze indywidualnym jest przywrócenie – w miarę możliwości – stanu sprzed wystąpienia naruszeń konwencyjnych praw lub wolności¹³⁷². W praktyce może to wymagać podjęcia określonych działań, takich jak wznowienie prawomocnie zakończonego postępowania sądowego, uchylenie decyzji wydanej przez właściwy organ krajowy, czy zniszczenie informacji przechowywanych bezprawnie przez władze publiczne. Pomimo że na mocy art. 46 EKPC państwa dysponują swobodą wyboru środków wykonania wyroku, ETPC coraz częściej sugeruje środki, jakie państwo powinno podjąć w celu usunięcia lub naprawienia naruszenia¹³⁷³. Jak zauważa A. Bodnar, „zobowiązanie do wznowienia postępowania lub ponownego zbadania sprawy po wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzającym naruszenie nie jest bezpośrednio wyrażone w Konwencji. Jednak nie można mówić o pełnym wykonaniu wyroku – w rozumieniu art. 46 EKPC – bez wznowienia postępowania. Dotyczy to zwłaszcza naruszeń art. 6 lub 13 EKPC (w zakresie braku skutecznego krajowego środka odwoławczego).

¹³⁶⁸ J. Uliasz, *op. cit.*, s. 195.

¹³⁶⁹ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

¹³⁷⁰ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji...*, s. 223. Zob. też wyroki ETPC: z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie *Todorova i inni przeciwko Bułgarii*, skargi nr 48380/99, 51362/99, 60036/00 i 73465/01, oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie *Patrikova przeciwko Bułgarii*, skarga nr 71835/01.

¹³⁷¹ J. Uliasz, *op. cit.*, s. 196.

¹³⁷² Zob. A. Hauser, *op. cit.*, s. 216.

¹³⁷³ Por. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji...*, s. 232-233.

W niektórych rozstrzygnięciach ETPC bezpośrednio w części operatywnej orzeczenia wskazuje, że jego poprawne wykonanie wymagać będzie wznowienia postępowania¹³⁷⁴. W kontekście procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności w Polsce należy wskazać, że art. 272 § 3 p.p.s.a. – stosowany odpowiednio do tej procedury na podstawie art. 64 ustawy wdrożeniowej – przewiduje, iż skarżący może żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez RP¹³⁷⁵.

Realizacja środka o charakterze indywidualnym nie oznacza, że państwo-strona Konwencji trwale i skutecznie zlikwidowało przyczyny naruszenia EKPC. W przypadku zaistnienia w danym kraju problemów natury prawnej o charakterze systemowym bądź strukturalnym, mogących skutkować masowym wpływem skarg określonego rodzaju, ETPC może wskazać w wydanym orzeczeniu środki generalne, jakie powinno podjąć państwo, by na przyszłość trwale wyeliminować przyczyny łamania praw konwencyjnych¹³⁷⁶. Oznacza to, że istota środków generalnych podejmowanych w celu wykonania wyroku sprowadza się do zapobieżenia wystąpieniu kolejnych naruszeń EKPC podobnych do tego, jakie zostało stwierdzone przez ETPC w rozstrzygniętej sprawie. Innymi słowy, w przypadku środków o charakterze ogólnym chodzi o zapobieganie nowym naruszeniom, podobnym w skutkach do stwierdzonych w wyroku ETPC, lub zaprzestanie trwających już naruszeń¹³⁷⁷. W zależności od sytuacji środki generalne mogą obejmować w szczególności zmianę lub uchylenie przepisów powszechnie obowiązującego prawa krajowego, zmianę praktyki ich stosowania albo wprowadzenie do krajowego porządku prawnego nowych regulacji¹³⁷⁸. Jednakże, jak słusznie podnosi J. Skrzydło, „wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie jest w żadnym razie swoistym »europejskim tytułem wykonawczym«, podlegającym przymusowej egzekucji – jego wykonanie, nadzorowane przez Komitet Ministrów Rady Europy, w dużej mierze zależy od kultury prawnej pozwanego państwa i zdolności do respektowania zobowiązań międzynarodowych”¹³⁷⁹.

¹³⁷⁴ A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 156.

¹³⁷⁵ Zob. M. Krzyżanowska-Mierzewska, *op. cit.*, s. 347.

¹³⁷⁶ J. Uliasz, *op. cit.*, s. 198-199.

¹³⁷⁷ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji...*, s. 232-233.

¹³⁷⁸ A. Hauser, *op. cit.*, s. 217.

¹³⁷⁹ J. Skrzydło, *Wykonanie wyroku ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 11, s. 4.

3.6. Ocena możliwości rozpatrywania spraw z zakresu procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu

Z powyższych rozważań wynika, że skarga indywidualna do ETPC może być wykorzystana jako środek prawny służący zakwestionowaniu polskich regulacji normatywnych odnoszących się do kontroli administracyjnej oraz sądowych wyników postępowań związanych z oceną i wyborem projektów, a także umożliwiającą wnioskodawcom dochodzenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Nie ulega wątpliwości, że w zakresie naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego unormowanego w art. 6 EKPC oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego określonego w art. 13 EKPC niektóre kategorie wnioskodawców – w szczególności osoby fizyczne i prawne, w tym organizacje pozarządowe – których projekty nie zostały wybrane do realizacji, mogą skutecznie wnieść skargę indywidualną do ETPC¹³⁸⁰. Co istotne, jednym z kluczowych warunków dopuszczalności tej skargi jest wykorzystanie dostępnych krajowych środków prawnych, tj. wyczerpanie procedury odwoławczej funkcjonującej w ramach systemu realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, która w aktualnie obowiązującym stanie prawnym została unormowana przepisami ustawy wdrożeniowej. Tym niemniej z punktu widzenia dochowania konwencyjnego standardu zapewnienia wnioskodawcom prawa do skutecznego środka odwoławczego niezwykle istotny jest fakt, że stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy wdrożeniowej procedura ta – mająca na celu ponowne sprawdzenie złożonego wniosku w zakresie spełniania kryteriów wyboru projektów – dotyczy wyłącznie tzw. projektów konkursowych¹³⁸¹. Wnosząc zatem *a contrario*, wnioskodawcy projektów pozakonkursowych nie są uprawnieni do wniesienia środków zaskarżenia. Niemniej jednak należy zauważyć, że obie powołane wyżej kategorie wnioskodawców – z uwagi na warunek formalny skargi indywidualnej do ETPC, jakim jest wymóg wyczerpania wszystkich wewnętrznych środków odwoławczych – są zobowiązani do uprzedniego wniesienia skargi konstytucyjnej do polskiego TK¹³⁸².

Jak wskazuje J. Barcik, ostateczny wyrok wydany przez ETPC jest wiążący w konkretnej sprawie, „stąd jego wykonanie ma charakter indywidualny, zobowiązując państwo do usunięcia wobec skarżącego naruszenia EKPC stwierdzonego przez Trybunał (*restitutio in integrum*),

¹³⁸⁰ Zob. M. Perkowski, M. Martyniuk, *Niedoskonała procedura odwoławcza...*, s. 58-59.

¹³⁸¹ Zob. R. Poździk, A. Wołyniec-Ostrowska, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, R. Poździk (red.), Warszawa 2016, s. 299.

¹³⁸² Por. J. Skrzydło, *Wykonanie wyroku...*, s. 5.

ewentualnie także do wypłaty zadośćuczynienia pieniężnego¹³⁸³. W doktrynie podkreśla się, że wyrok ETPC nie ma charakteru kasacyjnego, stąd odpowiednie działania muszą podjęte przez władze krajowe w zakresie i formie przewidzianej przez prawo wewnętrzne danego państwa¹³⁸⁴. W przypadku stwierdzenia naruszenia praw gwarantowanych przez Konwencję, w tym prawa do skutecznego środka odwoławczego, przepis art. 41 EKPC stanowi podstawę prawną do zasądzenia środków indywidualnych na rzecz strony skarżącej. Należy przy tym zauważyć, że choć w praktyce za szkodę majątkową, z którą mamy do czynienia również w przypadku projektów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE, ETPC najczęściej zasądza zadośćuczynienie, to konstrukcja powołanego wyżej przepisu przemawia za zastosowaniem w pierwszej kolejności środka indywidualnego służącego przywróceniu poprzedniego stanu rzeczy¹³⁸⁵. Jak już wcześniej podkreślano, nie można mówić o pełnym wykonaniu wyroku ETPC stwierdzającym naruszenie art. 6 lub art. 13 EKPC w zakresie braku skutecznego krajowego środka odwoławczego bez wznowienia postępowania¹³⁸⁶. Na gruncie polskiego ustawodawstwa wyrok ETPC może stanowić podstawę wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego na mocy art. 272 § 3 p.p.s.a., który to przepis znajduje odpowiednie zastosowanie do sądowego etapu procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności (art. 64 ustawy wdrożeniowej). Dodatkowo w oparciu o art. 417¹ § 2 k.c. w celu dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w razie wyrządzenia szkody przez wydanie prawomocnego orzeczenia na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z EKPC wnioskodawcy, których projekty nie uzyskały dofinansowania w ramach polskiego systemu realizacji unijnej polityki spójności mogą żądać jej naprawienia po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego orzeczenia z prawem. W tym celu utworzona została instytucja prawna w postaci skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia¹³⁸⁷.

ETPC może również wskazać w swoim orzeczeniu środki generalne polegające na konieczności zmiany ustawodawstwa krajowego lub zmiany praktyki stosowania obowiązującego prawa¹³⁸⁸. Co przy tym istotne, państwa-strony Konwencji zachowują

¹³⁸³ J. Barcik, *Wykonywanie wyroków...*, s. 89.

¹³⁸⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 46 EKPC [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59 oraz Protokołów dodatkowych*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2011, s. 357-358.

¹³⁸⁵ Zob. A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 151.

¹³⁸⁶ *Ibidem*, s. 156.

¹³⁸⁷ *Ibidem*, s. 162. Zob. też T. Zembrzuski, *Skuteczny środek odwoławczy przed organami krajowymi a prawo do rozpoznania prawy sądowej w rozsądnym terminie - rozważania na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw człowieka z 24.06.2014 r. w sprawie Grzona przeciwko Polsce (skarga nr 3206/09)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 3, s. 13 i nast.

¹³⁸⁸ J. Uliasz, *op. cit.*, s. 199.

swobodę sposobu wykonania orzeczenia ETPC i usunięcia skutków dokonanego naruszenia (doktryna *margin of appreciation*) pod warunkiem, że przy użyciu wybranych środków spełnią zobowiązanie wynikające z EKPC poprzez właściwe zapewnienie możliwości korzystania z zagwarantowanych w niej praw i wolności, w tym prawo do skutecznego środka odwoławczego. W konsekwencji państwa te muszą wyrugować ze swoich systemów prawnych wszelkie unormowania stojące na przeszkodzie odpowiedniej poprawie sytuacji ofiary naruszenia. Przyjęcie środków generalnych jest wymagane ze względu na potrzebę zapobieżenia dalszym naruszeniom analogicznym do stwierdzonych przez ETPC oraz zapewnienie pełnego efektu standardów EKPC¹³⁸⁹. Jednakże P. Kładoczny, M. Szwed i K. Wiśniewska zauważają, że „Brak skutecznego mechanizmu doprowadzania do wykonywania wyroków ETPC przez państwo na poziomie systemowym jest (...) mankamentem systemu strasburskiego. Od wielu lat w niektórych sprawach, mimo powtarzających się orzeczeń Trybunału wskazujących na konieczność korekty prawa krajowego, takie zmiany się nie pojawiają. Dostosowanie swojego prawa jest oczywiście zależne przede wszystkim od dobrej woli państwa-strony Konwencji, ale też zauważyć trzeba, że nie ma w systemie Rady Europy skutecznych metod »zachęcania« rządów krajowych do wprowadzania zmian systemowych zgodnych z kierunkiem orzecznictwa ETPC»¹³⁹⁰.

4. Podsumowanie

Dokonana analiza zakresu kompetencji najważniejszych sądów międzynarodowych i forów arbitrażowych prowadzi do konkluzji, że pomimo relatywnej mnogości międzynarodowych instytucji o charakterze sądowym, jedynie TSUE i ETPC są sądami międzynarodowymi właściwymi do rozpoznania skarg wnioskodawców w przedmiocie procedury odwoławczej w polskim systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej¹³⁹¹. Jest to bezpośrednią konsekwencją faktu, że pomimo dorobku działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego odnoszącej się w pewnym zakresie do formy uregulowania niektórych elementów wdrażania polityki spójności, obowiązujący w Polsce system środków ochrony prawnej wnioskodawców w dalszym ciągu nie spełnia standardów określonych zarówno w art. 47 KPP, jak i w art. 13 EKPC.

Konsekwencją przyznania wnioskodawcom określonych uprawnień w zakresie ubiegania się o fundusze unijne jest konieczność zagwarantowania im efektywnej ochrony prawnej

¹³⁸⁹ Zob. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji...*, s. 237.

¹³⁹⁰ P. Kładoczny, M. Szwed i K. Wiśniewska, *op. cit.*, s. 23-24.

¹³⁹¹ Por. B. Kuźniak, *Przestrzeń operacyjna...*, s. 139-140.

zgodnie z zasadą *ubi ius, ibi remedium*¹³⁹². Nie ulega wątpliwości, że pod pojęciem efektywnego środka ochrony sądowej należy rozumieć środek, który umożliwia wnioskodawcy uzyskanie dostępu do sądu w rozumieniu art. 47 KPP, tj. ustanowionego na mocy ustawy, niezawisłego i bezstronnego, oraz na uzyskanie przed tym sądem rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, to znaczy co do istnienia jej praw wynikających z prawa UE, a także co do tego, czy zostały one naruszone¹³⁹³. Nadto należy wskazać, że na podstawie wyroku sądu o istnieniu tych praw wnioskodawca musi mieć możliwość skutecznego wyegzekwowania ich realizacji, w szczególności wyegzekwowania odpowiadających im obowiązków innych podmiotów, a w razie ich naruszenia – do naprawy tego naruszenia poprzez uchylene będącej jego źródłem rozstrzygnięcia właściwej instytucji lub poprzez otrzymanie odpowiedniego odszkodowania¹³⁹⁴.

Skarga do TSUE z art. 258 TFUE na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie dotyczy uchybień, które można przypisać państwu członkowskiemu w razie naruszenia traktatów, ogólnych zasad prawa unijnego, umów międzynarodowych stanowiących źródło prawa unijnego, rozporządzeń, dyrektyw, decyzji oraz aktów nienazwanych (*sui generis*) mających charakter wiążący. Zakres przedmiotowy skargi z art. 258 TFUE obejmuje w szczególności art. 47 KPP stanowiący źródło prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, gdyż na podstawie art. 6 TUE przepisy KPP mają taką samą moc prawną jak postanowienia traktatowe. W świetle prawa unijnego państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność za działania wszystkich publicznych organów krajowych, tj. zarówno organów władzy ustawodawczej, wykonawczej, jak i sędziowskiej¹³⁹⁵, przy czym wewnętrzna organizacja państwa, czy też wewnętrzny podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi jej organami nie mają znaczenia¹³⁹⁶. Daje to asumpt do stwierdzenia, że wnioskodawcy, którzy w wyniku rozstrzygnięć właściwych instytucji nie uzyskali dofinansowania ze środków unijnych na realizację swoich projektów, mogą wystąpić do Komisji ze skargą celem zainicjowania procedury z art. 258 TFUE. Wskazana procedura umożliwi Komisji wniesienie skargi do TSUE, natomiast stwierdzenie uchybienia przez ten trybunał zobowiązuje państwo członkowskie do wyeliminowania powstałego naruszenia.

¹³⁹² Zob. S. Prechal, *EC Requirements for an Effective Remedy* [w:] *Remedies for Breach of EC Law*, J. Lonbay, A. Biondi (red.), Chichester 1997, s. 3 i nast.

¹³⁹³ Zob. A. Kastelik-Smaza, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego...*, s. 46.

¹³⁹⁴ Por. A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne...*, s. 40.

¹³⁹⁵ Zob. wyrok TSUE z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie C-129/00 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2003:656.

¹³⁹⁶ M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa...*, s. 267. Zob. też wyroki TSUE: z dnia 18 listopada 1970 r. w sprawie C-8/70 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1970:94, z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie C-211/91 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1992:526, oraz z dnia 11 sierpnia 1995 r. w sprawie C-431/92 *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:1995:260.

W przeciwnym wypadku Komisja może ponownie wystąpić do TSUE z wnioskiem o ustanowienie sankcji finansowych (art. 260 ust. 1 TFUE)¹³⁹⁷. Pomimo że procedura przewidziana w art. 258 TFUE nie służy wprost ochronie praw podmiotów indywidualnych wywiedzionych z unijnego porządku prawnego, skarga na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie może stanowić suplementarny środek ochrony praw tych podmiotów, w tym wnioskodawców, których projekty nie zostały wybrane do realizacji w ramach programów wdrażających unijną politykę spójności w Polsce. Ze skargą powiadamiającą o domniemanych naruszeniach może wystąpić do Komisji zarówno osoba fizyczna, jak i prawna. Powoduje to, że podmioty indywidualne odgrywają w kontekście procedury z art. 258 TFUE istotną rolę jako źródło informacji o potencjalnych przypadkach naruszenia prawa unijnego przez państwa członkowskie. Pomimo że złożona skarga formalnie nie jest dla Komisji wiążąca, należy przyjąć, że zapewnienie możliwości wnioskowania o wystąpienie przez tą instytucję ze skargą na państwo członkowskie w trybie art. 258 TFUE skutkuje rozszerzeniem zakresu ochrony sądowej praw wnioskodawców w ramach UE¹³⁹⁸.

Instytucja pytań prejudycjalnych może być wykorzystana przez wnioskodawców w ramach sądowego etapu procedury odwoławczej w obszarze gwarantowanym art. 47 KPP jako instrument umożliwiający zakwestionowanie niezgodnych z prawem unijnym przepisów krajowych pozbawiający ich prawa do skutecznego środka prawnego. Jak wynika z przepisu art. 267 TFUE, z wnioskiem do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mogą się zwracać wyłącznie organy sądowe państw członkowskich¹³⁹⁹, do jakich zaliczają się sądy administracyjne obu instancji¹⁴⁰⁰. Wykorzystanie procedury odesłania prejudycjalnego jest uprawnieniem sądu krajowego, o ile jego orzeczenia podlegają zaskarżeniu (np. wojewódzkiego sądu administracyjnego), zaś w przypadku sądu ostatniej instancji, tj. takiego, którego orzeczenia według prawa wewnętrznego nie podlegają zaskarżeniu (np. NSA), odesłanie prejudycjalne jest jego obowiązkiem¹⁴⁰¹. W doktrynie podkreśla się, że wpływ orzeczeń prejudycjalnych na efektywną ochronę praw podmiotów indywidualnych wynikających z unijnego porządku prawnego jest niewątpliwy, pomimo że możliwości tych podmiotów w zakresie żądania wystąpienia z pytaniem do TSUE podlegają pewnym

¹³⁹⁷ M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa...*, s. 263.

¹³⁹⁸ A. Hauser, *op. cit.*, s. 103.

¹³⁹⁹ Zob. wyroki TSUE: z dnia 17 września 1997 r. w sprawie C-54/96 *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH przeciwko Bundesbaugesellschaft Berlin mbH*, ECLI:EU:C:1997:413, oraz z dnia 30 czerwca 1966 r. w sprawie 61/65 *Wdowa po G. Vaassen-Göbbels przeciwko Bestuur van Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*, ECLI:EU:C:1966:39.

¹⁴⁰⁰ Por. wyrok TSUE w sprawie C-320/94 *Reti Televisive Italiane i inni przeciwko Ministero delle Poste e Telecomunicazioni*, ECLI:EU:C:1996:486.

¹⁴⁰¹ Zob. wyrok TSUE z dnia 4 czerwca 2002 r. w sprawie C-99/00 *Postępowanie karne przeciwko Kenny Roland Lyckeskog*, ECLI:EU:C:2002:329.

ograniczeniom¹⁴⁰². Choć TSUE dokonuje jedynie wykładni przepisów prawa unijnego (zarówno pierwotnego, jak i pochodnego), to częstokroć z orzeczenia prejudycjalnego wynika jednoznacznie, że normy prawa krajowego, które znajdują zastosowanie w określonej sprawie, są sprzeczne z prawem UE i w efekcie nie mogą stanowić podstawy prawnej rozstrzygnięcia sądu krajowego w postępowaniu głównym. Wynika stąd, że procedura odesłania prejudycjalnego zabezpiecza prawidłową interpretację prawa unijnego i wydanie właściwego rozstrzygnięcia w przedmiocie uprawnień podmiotów indywidualnych, stanowiąc równocześnie gwarancję prawa do rzetelnego procesu i efektywnej ochrony prawnej¹⁴⁰³. Przepisy procedury krajowej mogą zostać skorygowane lub uzupełnione poprzez odwołanie do przepisu art. 47 KPP, w którym jest mowa o „skutecznym dostępie do wymiaru sprawiedliwości”. Sądy krajowe mają zatem obowiązek zapewnić skuteczność prawu UE, wykorzystując do tego wprost lub pomocniczo KPP¹⁴⁰⁴.

Z kolei system EKPC opiera na dwóch podstawowych elementach: prawie do skargi indywidualnej oraz na systemie sankcji zasądzanych z powodu naruszenia praw człowieka¹⁴⁰⁵. Znaczna część wnioskodawców, w szczególności osoby fizyczne i prawne, włącznie z organizacjami pozarządowymi, których projekty nie uzyskały dofinansowania w ramach polskiego systemu realizacji unijnej polityki spójności, po wykorzystaniu dostępnego trybu procedury odwoławczej oraz skargi konstytucyjnej do polskiego TK, powołując się na ograniczenie prawa do skutecznego środka odwoławczego zagwarantowanego przepisem art. 13 EKPC, mogą wnieść skargę indywidualną do ETPC¹⁴⁰⁶. Przepis art. 34 EKPC dotyczący prawa do skargi indywidualnej stanowi jedną z podstawowych gwarancji skuteczności konwencyjnego systemu ochrony praw człowieka¹⁴⁰⁷. Jeżeli ETPC stwierdzi, że doszło do naruszenia postanowień EKPC, jego wyrok stanowi ostateczne stwierdzenie uchybienia przez państwo-stronę Konwencji swoim zobowiązaniom prawnomiędzynarodowym, a skarżący stał się ofiarą stwierdzonego naruszenia¹⁴⁰⁸. Zgodnie z istotą traktatowej konstrukcji EKPC to na państwach spoczywa odpowiedzialność za wykonanie orzeczeń ETPC. Wyrok tego trybunału jest wiążący wyłącznie w określonej sprawie, stąd jego wykonanie ma charakter zindywidualizowany, obligując państwo do usunięcia wobec skarżącego naruszenia przepisów powołanej Konwencji stwierdzonego przez ETPC (*restitutio in integrum*), ewentualnie także

¹⁴⁰² K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek...*, s. 322.

¹⁴⁰³ A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne...*, s. 337-338.

¹⁴⁰⁴ K. Kowalik-Bańczyk, *Bezpośrednie stosowanie...*, s. 46.

¹⁴⁰⁵ A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 151.

¹⁴⁰⁶ M. Perkowski, M. Martyniuk, *Niedoskonała procedura odwoławcza...*, s. 57.

¹⁴⁰⁷ Zob. np. wyroki ETPC: z dnia 23 marca 1995 r. w sprawie *Loizidou przeciwko Turcji*, skarga nr 15318/89, oraz z dnia 4 lutego 2005 r. w sprawie *Mamatkulov i Askarov przeciwko Turcji*, skargi nr 46827/99 i 46951/99.

¹⁴⁰⁸ L. Garlicki, *Komentarz do art. 46 EKPC [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka...*, s. 355.

do wypłaty słusznego zadośćuczynienia. Nierzadko poza środkami indywidualnymi ETPC orzeka o konieczności przedsięwzięcia przez dane państwo środków generalnych, polegających na systemowym usunięciu przyczyn naruszenia EKPC, najczęściej polegających na zmianie ustawodawstwa lub praktyki stosowania określonych regulacji w konkretnym obszarze¹⁴⁰⁹. Jednakże w kontekście efektywności skargi indywidualnej P. Kładoczny, M. Szwed i K. Wiśniewska zauważają, że „Jeżeli weźmie się pod uwagę, że skarga wpływa do ETPC najczęściej po wyczerpaniu prawnej drogi krajowej, która w przypadku wielu państw może trwać kilka lat, to oczekiwanie na jej rozpoznanie przez kolejnych parę lat (a zdarza się, że 10 i więcej) jest zdecydowanie zniechęcające”¹⁴¹⁰.

¹⁴⁰⁹ Zob. J. Barcik, *Skuteczność procedur ochrony praworządności w Radzie Europy i jej państwach członkowskich*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 6, s. 65.

¹⁴¹⁰ Zob. P. Kładoczny, M. Szwed i K. Wiśniewska, op. cit., s. 23.

Zakończenie

Analiza przeprowadzona w niniejszej pracy prowadzi do wniosku, że procedura odwoławcza w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce nie jest zgodna z regułami krajowego porządku konstytucyjnego zapewniającymi realizację zasady prawa do sądu stosownie do art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, a także art. 47 KPP statuującym prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, oraz art. 13 EKPC gwarantującym prawo do skutecznego środka odwoławczego¹⁴¹¹. Polska, ratyfikując EKPC, zobowiązała się do przyjęcia gwarancji wynikających z tego aktu prawnego zarówno w zakresie stanowienia, jak i stosowania prawa. Konwencja ta, podobnie jak wspólna tradycja konstytucyjna państw członkowskich UE, została faktycznie uznana przez TSUE za niekwestionowany element europejskiej kultury prawnej¹⁴¹². Co do KPP, to – jak już wielokrotnie podkreślano – na mocy art. 6 ust. 1 TUE zawarte w niej przepisy gwarantujące wolności i zasady mają taką samą moc prawną jak traktaty¹⁴¹³. W praktyce orzeczniczej TSUE w sprawach dotyczących funduszy unijnych KPP jest coraz częściej stosowana w zakresie ochrony praw wnioskodawców i beneficjentów tych funduszy, gwarantowanych przez unijny porządek prawny¹⁴¹⁴. Należy przy tym mieć na uwadze, że Polska, przystępując do UE, zobowiązała się do akceptacji dorobku wspólnotowego (*acquis communautaire*), na który, oprócz zbioru przepisów prawa, składa się także „swoista doktryna prawa unijnego”, pojmowanego jako autonomiczny system, którego filarami są orzeczenia TSUE, mające walor rozstrzygający, wykładniczy i *de facto* prawotwórczy¹⁴¹⁵. Działalność orzecznicza tegoż trybunału ma w dużej mierze charakter deklaratoryjny, tj. polega na „odkrywaniu” zasad prawa unijnego. Niekiedy zasady sformułowane w jego orzecznictwie w ramach aktywizmu sędziowskiego, w oparciu o preambuły traktatowe i klauzule generalne, są wprowadzane do

¹⁴¹¹ Oczywiście w myśl art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP to TK orzeka w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją RP oraz zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej ustawie, jednakże nie przeszkadza to w wyrażeniu poglądu naukowego, co autor pracy niniejszym czyni.

¹⁴¹² J. Helios, *Sędziokracja w Unii Europejskiej? Uwagi w kontekście działalności interpretacyjnej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, A. Bator, J. Helios, W. Jedlecka (red.), Wrocław 2014, s. 186.

¹⁴¹³ Zob. A. Wyrozumka, *Inkorporacja Karty Praw Podstawowych do prawa UE: status Karty w prawie UE, zakres obowiązywania i stosowania, główne problemy interpretacyjne z uwzględnieniem stanowiska polskiego* [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2008, s. 82.

¹⁴¹⁴ Zob. J. Łacny, *op. cit.*, s. 27 i powołane tam orzecznictwo. Zob. też S. Freiberg, *Nowy Traktat o Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 7-8.

¹⁴¹⁵ A. Bałaban, *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 10.

pisanego pierwotnego prawa UE (np. zasada proporcjonalności)¹⁴¹⁶. W odniesieniu do procedury odwoławczej należy zatem stwierdzić, że skoro w kształcie określonym postanowieniami ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (ustawy wdrożeniowej) nie zapewnia ona wnioskodawcom dostatecznej ochrony prawnej przed nieobiektywnym procesem oceny ich projektów, jest wysoce prawdopodobne, że zostałyby to zakwestionowane zarówno przez ETPC, jak i TSUE.

Oceniając aktualną procedurę odwoławczą w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce, można stwierdzić, że przewidziany na gruncie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju system środków ochrony prawnej wnioskodawców ulegał stopniowej zmianie od systemu w istocie prostego i scentralizowanego w kierunku systemu złożonego i w dużej mierze zdecentralizowanego¹⁴¹⁷. Niezwykle istotny wpływ na formę prawną regulacji odnoszących się do praw przysługujących wnioskodawcom ubiegającym się o dofinansowanie ze środków unijnych miał wyrok TK z 12 grudnia 2011 r. W konsekwencji, przepisy przyjęte w zmienionej nowelą z 2013 r. ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a następnie przepisy zawarte w ustawie wdrożeniowej wykonały wyrok TK w tej materii, orzeczenie to jednak odnosiło się jedynie do wybranych aspektów procedury odwoławczej. W porównaniu z postanowieniami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przepisy ustawy wdrożeniowej przewidują bardziej złożone unormowania w zakresie działań kontrolnych, polegających w szczególności na autokontroli wyników oceny oraz przeprowadzeniu ponownej oceny projektu w wyniku przekazania sprawy przez instytucję wyższego stopnia¹⁴¹⁸, które w szerszym zakresie respektują prawa wnioskodawców i tym samym w większym stopniu spełniają standardy konstytucyjne określone w art. 78 Konstytucji RP. Jednakże obowiązujące regulacje nadal nie spełniają standardów określonych w art. 13 EKPC oraz art. 47 KPP. W związku z tym wnioskodawcy, których projekty nie zostały wybrane do realizacji, mogą kwestionować te regulacje przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu w trybie art. 34 EKPC (pod warunkiem uprzedniego wykorzystania wszystkich dostępnych w kraju środków odwoławczych) oraz przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu w trybie art. 258 TFUE (po uprzednim złożeniu przez wnioskodawcę odpowiedniej skargi do Komisji Europejskiej) lub – za pośrednictwem właściwego sądu

¹⁴¹⁶ J. Helios, *op. cit.*, s. 187. Zob. też J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie wspólnot europejskich*, Toruń 2007, s. 44.

¹⁴¹⁷ Zob. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 304-314.

¹⁴¹⁸ Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 13.

krajowego – w trybie art. 267 TFUE (tj. z wykorzystaniem procedury odesłania prejudycjalnego)¹⁴¹⁹.

Regulacja przyjęta w ramach art. 54 ust. 1 ustawy wdrożeniowej jest wzorowana na art. 30b ust. 4 u.z.p.p.r., zgodnie z którym termin na wniesienie protestu wynosi 14 dni od dnia doręczenia wnioskodawcy informacji o wyniku oceny jego projektu. Jak słusznie dostrzega się w doktrynie, samo pojęcie „informacja” otrzymało w przepisach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a następnie w ustawie wdrożeniowej, nowe, niejasne znaczenie¹⁴²⁰. Kwestia ta jest ściśle skorelowana z przepisem art. 67 ustawy wdrożeniowej, który stanowi, że do procedury odwoławczej nie stosuje się przepisów k.p.a. (z wyjątkiem przepisów dotyczących wyłączenia pracowników organu, doręczeń i sposobu obliczania terminów), oraz z głębszym problemem określenia charakteru procedury poprzedzającej przyznanie dofinansowania ze środków unijnych. Bezpośrednim skutkiem regulacji zawartej w art. 67 ustawy wdrożeniowej pogorszenie pozycji prawnej wnioskodawców, którzy w wyniku rozstrzygnięć właściwych instytucji nie uzyskali dofinansowania ze środków unijnych na realizację swoich projektów, w porównaniu z podmiotami korzystającymi z gwarancji określonych przepisami k.p.a., które stanowią wzorzec prawa i praworządności w tej materii normatywnej, co z kolei stanowi naruszenie obowiązującej w prawie UE zasady lojalnej współpracy¹⁴²¹. Postępowanie krajowe w sprawie kontroli administracyjnej oraz sądowej wyników postępowań związanych z oceną i wyborem projektów musi być prowadzone na podstawie przepisów wewnętrznych, które nie wprowadzają regulacji mniej korzystnych dla wnioskodawców niż rozwiązania stosowane w zbliżonych sytuacjach w celu ochrony praw podmiotów indywidualnych wynikających wyłącznie z prawa krajowego. Stąd należy uznać, że regulacje prawne wyłączające w zasadniczej części stosowanie przepisów k.p.a. do omawianej procedury odwoławczej nie są zgodne z zasadami ogólnymi prawa unijnego zapewniającymi praworządny charakter UE¹⁴²². Wyłączenie, co do zasady, zastosowania k.p.a. w podanym zakresie uniemożliwia wydanie decyzji administracyjnych na podstawie jego art. 104. Konieczne zatem okazało się stworzenie alternatywnej siatki pojęciowej właściwej dla procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce, której elementem jest określenie „informacja”. W ten sposób ustawodawca stworzył procedurę w zakresie ubiegania się o dofinansowanie ze środków unijnych, która pozornie nie ma charakteru postępowania administracyjnego, ale jedynie, w przypadku projektów

¹⁴¹⁹ Zob. H. Bajorek-Ziaja, *op.cit.*, s. 31–32 i 228–229.

¹⁴²⁰ Por. Ł. Wyszomirski, *O sprzeczności z Konstytucją...*, s. 115. Zob. też R. Szczepaniak, *op. cit.*, s. 116–118.

¹⁴²¹ Zob. P. Ostojki, *Instrumentalizacja prawa...*, s. 215.

¹⁴²² Por. R. Poźdźik, *Ocena i wybór projektów...*, s. 421–422.

konkursowych, poprzedza zawarcie umowy cywilnoprawnej. W sposób oczywisty relacja pomiędzy instytucjami zarządzającymi programami operacyjnymi i wnioskodawcami nie ma charakteru równorzędności stron (nawet wzór umowy o dofinansowanie projektu jest wnioskodawcom narzucany, bez możliwości negocjacji jego istotnych postanowień) i cechuje ją asymetria na korzyść instytucji dysponujących środkami unijnymi¹⁴²³. *De lege ferenda* należy zatem postulować, aby przepisy ustawy wdrożeniowej oraz ustawy określającej zasady wdrażania środków unijnych w ramach polityki spójności w Polsce w perspektywie finansowej na lata 2021-2027 jednoznacznie wskazywały, że rozstrzygnięcia dotyczące wyboru projektu do realizacji lub odmowa jego dofinansowania podejmowane są w formie decyzji administracyjnej.

Możliwość wniesienia protestu została uzależniona przez ustawodawcę od spełnienia wymogów formalnych przewidzianych w art. 54 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, powiązanych z przesłankami pozostawienia protestu bez rozpatrzenia, o których mowa w art. 59 ust. 1 tejże ustawy. Wymogami tymi są w szczególności: pisemna forma protestu, wskazanie kryteriów wyboru projektów, z których oceną wnioskodawca się nie zgadza (wraz z uzasadnieniem), oraz wskazanie ewentualnych zarzutów o charakterze proceduralnym w kwestii przeprowadzonej oceny (wraz z uzasadnieniem). Zmianą *in plus* w odniesieniu do rygorystycznych pod tym względem przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest wprowadzenie w art. 54 ust. 3 ustawy wdrożeniowej regulacji umożliwiającej wnioskodawcy uzupełnienie w określonym zakresie protestu lub poprawienie w nim oczywistych omyłek. Jednakże ustawodawca nie przewidział możliwości skorzystania z analizowanej konstrukcji w przypadku braku wskazania w proteście kwestionowanych kryteriów wyboru projektów (obligatoryjnie) oraz potencjalnych zarzutów proceduralnych (fakultatywnie)¹⁴²⁴.

Wyczerpanie środka zaskarżenia w postaci protestu warunkuje uruchomienie sądowego trybu kontroli zgodności z prawem stanowiska właściwej instytucji na podstawie odrębnego reżimu proceduralnego, którego ramy prawne zostały określone w art. 61-64 ustawy wdrożeniowej. Jak wynika z art. 64 powołanej ustawy, w zakresie w niej nieuregulowanym do postępowania przed sądami administracyjnymi stosuje się odpowiednio przepisy p.p.s.a. określone dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 tego aktu prawnego, ze stosownymi wyłączeniami. Z kolei analizując treść art. 65 i art. 66 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej trzeba zauważyć, że postępowanie sądownoadministracyjne traktowane jest przez ustawodawcę jako dalszy etap procedury odwoławczej w systemie realizacji unijnej polityki

¹⁴²³ M. Perkowski, *Fundusze europejskie...*, s. 52.

¹⁴²⁴ Zob. A. Wołyniec-Ostrowska, *Komentarz do art. 56 ustawy wdrożeniowej [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 314.

spójności¹⁴²⁵. Przepis art. 61 ust. 1 ustawy wdrożeniowej wprowadza istotne ograniczenie legitymacji skargowej w stosunku do regulacji art. 50 p.p.s.a. Jednakże najpoważniejsze obiekty w stosunku do procedury odwoławczej obowiązującej na gruncie ustawy wdrożeniowej budzi regulacja zawarta w jej art. 65, stanowiąca, że skorzystanie przez wnioskodawcę z dostępnych środków odwoławczych nie wstrzymuje zawierania umów z potencjalnymi beneficjentami, których projekty zostały wybrane do dofinansowania. Konsekwencją takiego kształtu rozwiązania normatywnego, mającego na względzie zapewnienie jak najsprawniejszej redystrybucji funduszy unijnych, jest podanie w wątpliwość sensu całej procedury odwoławczej. Zakres kontroli sądu administracyjnego został przez ustawodawcę zredukowany wyłącznie do weryfikacji legalności działania organu administracji publicznej w granicach prowadzonej sprawy, nie zapewniając wnioskodawcy możliwości rozstrzygnięcia złożonego środka odwoławczego co do *meritum*¹⁴²⁶. Co więcej, wnioskodawcy projektów pozakonkursowych nie są w ogóle uprawnieni do wniesienia środków odwoławczych (*a contrario* art. 53 ust. 1 ustawy wdrożeniowej). Skierowanie kategorii spraw związanych z udzielaniem dotacji ze środków europejskich pod władztwo administracyjne w zakresie jednostronnego kształtowania praw i obowiązków wnioskodawców w pełni uzasadnia oczekiwanie stworzenia wyraźnej podstawy prawnej zapewniającej możliwość zakwestionowania i zweryfikowania rozstrzygnięcia przyjętego w indywidualnej sprawie. W związku z tym w ramach procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce standardem powinno być zapewnienie wnioskodawcy – i to zarówno będącego stroną postępowania konkursowego, jak i pozakonkursowego – środka zaskarżenia umożliwiającego merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym. Krajowe unormowania prawne regulujące zasady przyznawania dotacji unijnych nie mogą naruszać przysługującego wnioskodawcom prawa do sądu w aspekcie rzetelnej i sprawiedliwej procedury.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w trakcie sądowoadministracyjnej weryfikacji legalności rozstrzygnięć w zakresie negatywnej oceny projektu sąd jest pozbawiony możliwość podważenia merytorycznej oceny projektu. Co przy tym istotne, żaden akt prawa unijnego nie wyłącza możliwości przeprowadzenia przez sądy administracyjne merytorycznej kontroli prawidłowości odmowy wyboru projektu do dofinansowania przez właściwą instytucję. Jest to konsekwencją obowiązywania wyartykułowanej w rozporządzeniu ogólnym zasady autonomii proceduralnej na szczeblu krajowym. Państwa członkowskie, w tym Polska, mają obowiązek

¹⁴²⁵ Z. Kmiecik, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji...*, s. 13.

¹⁴²⁶ Zob. M. Perkowski, M. Martyniuk, *Niedoskonała procedura odwoławcza...*, s. 57.

ustanowienia efektywnych systemów zarządzania i kontroli w zgodzie z konstytucyjnym porządkiem prawnym obowiązującym na ich terytorium. Nie ulega zatem wątpliwości, że aby kontrola sądownoadministracyjna dokonywana w ramach procedury odwoławczej była efektywna, musi obejmować całą ocenę projektu, w tym również w zakresie kryteriów merytorycznych¹⁴²⁷. W szczególności – aby umożliwić polemikę z ocenami ekspertów dysponujących stosowną wiedzą i doświadczeniem w zakresie określonej dziedziny, której dotyczą kryteria oceny – sąd administracyjny powinien mieć możliwość powołania biegłego. Należy przy tym mieć na względzie, że istota prawa do sądu nie ogranicza się wyłącznie do formalnej dostępności drogi sądowej, lecz obejmuje również rzeczywistą możliwość skorzystania z rzetelnej procedury sądowej. Imperatyw zapewnienia szybkości redystrybucji środków z budżetu UE nie może usprawiedliwiać naruszenia podstawowych gwarancji wynikających z fundamentalnych zasad prawa unijnego.

Sposób uregulowania postępowania sądownoadministracyjnego w ustawie wdrożeniowej budzi również zastrzeżenia natury konstytucyjnej. W demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej niezbędne jest dokonywanie wykładni i stosowanie przepisów prawa regulujących postępowanie sądowe w sposób gwarantujący realizację zasady prawa do sądu w myśl art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Istotą skargi konstytucyjnej jest zainicjowanie procedury sądowej ukierunkowanej na ochronę gwarantowanych przez normy konstytucyjne praw i wolności. Przedmiotem postępowania przed TK jest wprawdzie hierarchiczna kontrola norm, a nie sytuacja podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną, jednakże samo rozstrzygnięcie wydane przez ten trybunał może mieć istotny wpływ na ukształtowanie tej sytuacji¹⁴²⁸. Przepisy ustawy wdrożeniowej wprowadziły znaczne odstępstwa od ogólnych reguł postępowania sądownoadministracyjnego. Przede wszystkim ustanowiona została zasada bezpośredniego wnoszenia przez wnioskodawcę skargi do sądu administracyjnego, wbrew ogólnej zasadzie określonej przepisem art. 54 p.p.s.a., że skargę wnosi się za pośrednictwem organu, którego decyzja została zaskarżona, uniemożliwiając tym samym dokonanie przez ten organ autokontroli swojego rozstrzygnięcia. Dodatkowo wprowadzona została instytucja pozostawienia skargi bez rozpatrzenia oraz pojęcie „kompletności dokumentacji” jako jednego z kluczowych wymogów formalnego przyjęcia skargi do rozpatrzenia przez właściwy sąd administracyjny. Zasadniczą przesłanką wprowadzenia przez ustawodawcę wprowadzając na mocy przepisów ustawy wdrożeniowej pewnych odrębności w postępowaniu sądownoadministracyjnym było zapewnienie szybkiego

¹⁴²⁷ Zob. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 427.

¹⁴²⁸ P. Tuleja, *Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej kontroli norm*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5, s. 37.

rozpatrzenie wniesionej skargi, jednakże przyjęte rozwiązania normatywne w praktyce odniosły skutek odwrotny do zamierzonego. Wskazać należy, że wniesienie przez wnioskodawcę skargi bezpośrednio do sądu administracyjnego nie zwalnia tego sądu z obowiązku ustalenia terminowości jej wniesienia. W tym celu sądy administracyjne zwracają się do właściwych instytucji o przekazanie zwrotnego potwierdzenia odbioru informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej. Co więcej, sądy dla realizacji zasady czynnego udziału stron w postępowaniu przyjęły zobowiązanie doręczenia odpisu skargi instytucji, której rozstrzygnięcie zostało zakwestionowane, by miała ona możliwość wypowiedzenia się co do twierdzeń skarżącego¹⁴²⁹. Potrzeba dokonania wskazanych czynności z reguły powoduje wydłużenie sądowego etapu procedury odwoławczej, co faktycznie utrudnia sądom administracyjnym rozpatrzenia sprawy w terminie 30 dni od dnia wniesienia skargi¹⁴³⁰. Należy zatem postulować *de lege ferenda*, by w ustawie regulującej wdrażanie funduszy unijnych w ramach przyszłej perspektywy finansowej zrezygnowano z pojęcia „kompletności skargi” na rzecz zasad ogólnych obowiązujących na gruncie p.p.s.a.

Jedynie środek prawny pozwalający na zakwestionowanie ustaleń stanu faktycznego dokonanego przez organ pierwszej instancji, prawidłowości dokonanej wykładni przepisów prawa oraz procesu subsumpcji pozwoliłoby na uznanie, że europejskie standardy w zakresie zapewnienia prawa do skutecznego środka odwoławczego i dostępu do bezstronnego sądu zostały spełnione¹⁴³¹. Warunkiem *sine qua non* skuteczności prawa UE jest zapewnienie możliwości korzystania z efektywnej ochrony sądowej. Przepis art. 47 KPP jest więc jednym ze środków niezbędnych do zagwarantowania skuteczności prawu unijnemu¹⁴³². Mając na uwadze powyższe można więc stwierdzić, że procedura odwoławcza w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce może zostać skutecznie zakwestionowana przed TSUE w postępowaniu skargowym uregulowanym w art. 258 TFUE, bądź w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, jak również przed ETPC na podstawie przepisu art. 34 EKPC przewidującego możliwość złożenia skargi indywidualnej.

W ramach jurysdykcji spornej wnioskodawca może, poprzez złożenie odpowiedniej skargi, zainicjować wszczęcie przez Komisję procedury skargowej na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie, określonej w art. 258 TFUE. Jeśli TSUE uzna

¹⁴²⁹ Por. M. Szubiakowski, *Postępowanie w sprawie rozdziału środków...*, s. 34-35.

¹⁴³⁰ Zob. R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 429-431.

¹⁴³¹ Por. R. Poździk, A. Wołyniec-Ostrowska, *Komentarz do art. 53 ustawy wdrożeniowej [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 299. Zob. też R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017, s. 183 i nast.

¹⁴³² Zob. N. Półtorak, *Komentarz do art. 47 ak. 2 i 3 KPP [w:] Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2013, s. 1251.

skargę Komisji za zasadną, wydaje wyrok na mocy którego instytucje publiczne są zobligowane do dostosowania zakwestionowanych przepisów prawa krajowego do prawa unijnego. Jednakże rozpatrując ten rodzaj postępowania skargowego w kontekście jego efektywności należy stwierdzić, że ma on pewne istotne wady: uznaniowość kompetencji Komisji, kontrola *ex post*, długotrwałość i sformalizowanie postępowania, jedynie pośredni udział osób fizycznych lub prawnych, brak bezpośredniej korelacji wyroku stwierdzający uchybienie w ramach tej procedury z prawami jednostek¹⁴³³. Wydany wyrok nie zmieni zatem sytuacji prawnej wnioskodawcy, który nie będzie mógł skutecznie powoływać się na jego treść w postępowaniach przed sądami krajowymi. Z powyższych względów wydaje się, że instytucja skargi na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie może zostać wykorzystana tylko przez niektóre podmioty potencjalnie zainteresowane zmianami przepisów polskiego prawa obowiązującego w zakresie procedury odwoławczej, takie jak duże podmioty gospodarcze, czy jednostki samorządu terytorialnego¹⁴³⁴.

Z kolei instytucja pytania prejudycjalnego stanowi efektywny instrument stwierdzania naruszeń prawa unijnego oraz egzekwowania jego przestrzegania zarówno ze względu na możliwość wszczęcia postępowania przed TSUE przez wnioskodawców za pośrednictwem sądów krajowych, jak i z powodu praktycznych skutków jakie wywiera orzeczenie prejudycjalne – sąd krajowy jest uprawniony do dokonania na jego podstawie oceny zgodności norm prawa wewnętrznego z normami prawa unijnego i ewentualnego pominięcia przy orzekaniu kwestionowanego przepisu prawa krajowego pomimo braku jego uchylecia przez ustawodawcę, powołując się na zasadę pierwszeństwa prawa UE¹⁴³⁵. Co więcej, jeśli z orzeczenia prejudycjalnego wynika, że konkretny przepis prawa krajowego jest niezgodny z prawem unijnym, brak odpowiedniej zmiany czy uchylecia tego przepisu stanowi naruszenie prawa UE, które może być przedmiotem postępowania w trybie art. 258 TFUE. Tego rodzaju naruszenie ma charakter kwalifikowany i może skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą po stronie państwa członkowskiego¹⁴³⁶. Zatem tryb określony w art. 267 TFUE znacznie bardziej odpowiada potrzebom wnioskodawców będących osobami fizycznymi, organizacjami pozarządowymi czy niewielkimi podmiotami gospodarczymi

¹⁴³³ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 254-255 i 264.

¹⁴³⁴ Por. J. Salachna, *Perspektywy korzystania ze środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz problem zwrotu tych środków* [w:] *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, C. Kosikowski (red.), Białystok 2013, s. 238-239.

¹⁴³⁵ Por. J. Helios, *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej a multicytryczność w porządku prawnym Unii Europejskiej* [w:] *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, J. Helios, W. Jedlecka, Toruń 2013, s. 125 i nast.

¹⁴³⁶ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 260. Zob. też J. Barcik, *Pytania prejudycjalne...*, s. 146-150.

potencjalnie zainteresowanymi zakwestionowaniem przed TSUE procedury odwoławczej obowiązującej w polskim systemie realizacji polityki spójności UE.

Zasadniczą wadą obu powołanych wyżej rodzajów postępowań jest to, że udział wnioskodawców ma jedynie charakter pośredni, tj. nie mogą oni wystąpić ze stosownym pismem procesowym bezpośrednio do TSUE. Jediną formą bezpośredniego dochodzenia praw przed sądami międzynarodowymi przez wnioskodawców jest instytucja skargi indywidualnej do ETPC, określona w art. 34 EKPC. Do wystąpienia z tą skargą uprawniona jest „każda osoba, organizacja pozarządowa lub grupa jednostek”, która uważa, że jej konwencyjne prawa i wolności zostały naruszone poprzez niewłaściwe działanie lub zaniechanie państwa-strony (art. 34 EKPC). Skuteczność postępowania w tym trybie jest uwarunkowana – zgodnie z art. 35 ust. 1 EKPC – wyczerpaniem krajowej procedury odwoławczej¹⁴³⁷. Jednakże, mając na uwadze zasadę stabilności orzeczeń sądów krajowych, w wyniku skorzystania ze skargi indywidualnej i potencjalnego stwierdzenia przez ETPC naruszenia postanowień Konwencji, trybunał ten nie jest kompetentny (poza ewentualnym przyznaniem tzw. słusznego zadośćuczynienia na podstawie art. 41 EKPC) ani do uchylenia orzeczeń sądów krajowych, ani do stwierdzenia nieważności przepisów krajowych na skutek ich niezgodności z EKPC¹⁴³⁸. Niemniej jednak, na gruncie obowiązującej procedury odwoławczej funkcjonującej w systemie realizacji polityki spójności UE w Polsce, do której odpowiednie zastosowanie mają przepisy p.p.s.a. (art. 64 ustawy wdrożeniowej), na mocy przepisu art. 272 § 3 p.p.s.a. ustawodawca krajowy przyznał skarżącemu prawo żądania wznowienia postępowania „w przypadku, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską”¹⁴³⁹. W świetle powyższych argumentów należy zatem stwierdzić, że skarga indywidualna do ETPC jest *de iure* potencjalnie istotnym instrumentem ochrony praw wnioskodawców będących osobami fizycznymi lub prawnymi, bądź organizacjami pozarządowymi. Jednakże z punktu widzenia wnioskodawców, których projekty nie uzyskały dofinansowania ze środków unijnych trzeba mieć na uwadze, że największą wadą funkcjonowania ETPC jest długotrwałość postępowania, co negatywnie wpływa na efektywność orzecznictwa tego trybunału¹⁴⁴⁰.

¹⁴³⁷ Zob. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 64-65.

¹⁴³⁸ Zob. J. Uliasz, *op. cit.*, s. 200.

¹⁴³⁹ Zob. J. Ostalowski, *Komentarz do art. 64 ustawy wdrożeniowej [w:] Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, R. Poźdżik (red.), Warszawa 2016, s. 377-378.

¹⁴⁴⁰ A. Hauser, *op. cit.*, s. 226.

Należy podkreślić, że choć UE wciąż nie przystąpiła do EKPC, to między orzecznictwem TSUE a ETPC zachodzą daleko idące interakcje¹⁴⁴¹. Wynika to choćby z faktu, że zgodnie z art. 52 ust. 3 KPP w zakresie, w jakim ta Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę Konwencję. Stąd TSUE interpretując przepisy KPP wielokrotnie odwoływał się do orzecznictwa ETPC¹⁴⁴². W tym kontekście można nawet mówić o wspólnym europejskim standardzie prawa do sądu, którym związane są TSUE i ETPC. W doktrynie podkreśla się, że na wspomniany standard składa się w szczególności odpowiednie ukształtowanie postępowania sądowego¹⁴⁴³. EKPC ma szczególnie doniosłe znaczenie dla kształtowania się zasad ogólnych w orzecznictwie TSUE, co w istocie jest równoznaczne z budowaniem unijnego katalogu praw podstawowych, których nie przewidywały postanowienia traktatów założycielskich. Zatem pomimo tego, że UE nie jest *de lege lata* stroną EKPC, orzecznicza recepcja określonych w niej praw i wolności do prawa UE jako tzw. zasad ogólnych prawa unijnego powoduje, że te prawa i wolności są prawnie wiążące zarówno dla organów unijnych, jak i dla organów państw członkowskich, co potwierdza przepis art. 6 ust. 3 TUE stanowiący, że prawa podstawowe, zagwarantowane w EKPC oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa UE jako zasady ogólne prawa¹⁴⁴⁴.

Polska, będąc państwem członkowskim UE oraz członkiem Rady Europy, w ramach posiadanej autonomii może samodzielnie kształtować system weryfikacji i wyboru projektów, w tym procedurę odwoławczą zapewniającą właściwą kontrolę administracyjną i sądownoadministracyjną postępowań w przedmiocie odmowy udzielenia dofinansowania ze środków unijnych¹⁴⁴⁵. Rozwiązania normatywne przyjęte w odniesieniu do procedury odwoławczej obowiązującej na gruncie ustawy wdrożeniowej nie spełniają standardów określonych zarówno aktami prawa UE, jak i przepisami EKPC. W związku z tym jest wysoce prawdopodobne, że zostałyby one zakwestionowane zarówno przez TSUE, jak i ETPC. Konieczność sprawnego wydatkowania funduszy unijnych nie może negatywnie wpływać na sytuację prawną wnioskodawców kwestionujących prawidłowość rozstrzygnięć podjętych wobec nich w postępowaniu o przyznanie dotacji. Z powyższych względów przepisy prawa

¹⁴⁴¹ Zob. szerzej P. Tacik, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017, s. 543 i nast.

¹⁴⁴² Zob. P. Kładoczny, M. Szwed, K. Wiśniewska, *op. cit.*, s. 54.

¹⁴⁴³ Zob. A. Hauser, *op. cit.*, s. 233.

¹⁴⁴⁴ A. Wróbel, *Ogólne zasady prawa unijnego* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010, s. 50. Zob. też A. Mohay, *The complex relationship of EU law and international law, with special regard to the European Convention on Human Rights*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 6, s. 31 i nast.

¹⁴⁴⁵ R. Poździk, *Wprowadzenie* [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, s. 9-11. Zob. też A. Filipek, *op. cit.*, s. 281-282.

regulujące procedurę odwoławczą w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce w dalszym ciągu wymagają doprowadzenia do stanu zgodności ze standardami europejskimi. Regulacje prawne kompleksowo ujmujące zagadnienia sposobu prowadzenia polityki rozwoju wymagają zharmonizowania zarówno z przepisami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, jak i art. 47 KPP oraz art. 13 EKPC. Sprawność przeprowadzenia procedury oceny wniosków o dofinansowanie nie może stanowić wartości nadrzędnej względem rzetelności i obiektywizmu samej oceny. Z powyższych względów doprowadzenie krajowych przepisów prawa regulujących procedurę odwoławczą w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce do stanu zgodności ze standardami europejskimi w tym przedmiocie nadal wymaga kompleksowej interwencji ustawodawcy.

Akty prawne i dokumenty pozostałe

Prawo polskie

Akty prawa powszechnie obowiązującego

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.
3. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.
4. Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, Dz.U. z 2019 r. poz. 283, ze zm.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.
7. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, Dz.U. z 2020 r. poz. 127, ze zm.
8. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2019 r., poz. 1429, ze zm.
9. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych Dz.U. z 2019 r. poz. 2167, ze zm.
10. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.
11. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.
12. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, Dz.U. z 2019 r., poz. 1465, ze zm.
13. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2019 r. poz. 1295, ze zm.
14. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójność, Dz. U. z 2008 r. Nr 216, poz. 1370
15. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.
16. Ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2013 r. poz. 714

17. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, Dz.U. z 2018 r. poz. 1431 ze zm.
18. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 2393

Prawo Unii Europejskiej

Prawo pierwotne

1. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali podpisany w dniu 18 kwietnia 1951 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT>
2. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej z dnia 25 marca 1957 r., <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957A/TXT&from=EN>
3. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25 marca 1957 r., <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/PDF/uri=CELEX:11957E/TXT&from=PL>
4. Traktat ustanawiający Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich (Traktat Fuzyjny), Dz.Urz. WE 152 z 13 lipca 1967 r.
5. Jednolity Akt Europejski, Dz.Urz. WE L 169 z 29 czerwca 1987 r.
6. Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht), Dz.Urz. WE C 191 z 29 lipca 1992 r.
7. Traktat z Amsterdamu, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, Dz.Urz. WE C 340 z 10 listopada 1997 r.
8. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C z 14 grudnia 2007 r.
9. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. UE C 306 z 17 grudnia 2007 r.
10. Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.
11. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.

Prawo wtórne

1. Rozporządzenie Rady nr 9/1960 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego, Dz.Urz. L 56 z 31 sierpnia 1960 r.
2. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2396/71 z dnia 8 listopada 1971 r. wykonujące decyzję Rady z dnia 1 lutego 1971 r. w sprawie reformy Europejskiego Funduszu Społecznego, Dz.Urz. WE L 249 z 10 listopada 1971 r.

3. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 724/75 z dnia 18 marca 1975 r. ustanawiające Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Dz.Urz. WE L 73 z 21 marca 1975 r.
4. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2893/77 z dnia 20 grudnia 1977 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2396/71 z dnia 8 listopada 1971 r. wykonujące decyzję Rady z dnia 1 lutego 1971 r. w sprawie reformy Europejskiego Funduszu Społecznego Dz.Urz. WE L 337 z 27 grudnia 1977 r.
5. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1787/84 z dnia 19 czerwca 1984 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Dz.Urz. WE L 169 z 28 czerwca 1984 r.
6. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4254/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. ustanawiającego przepisy wykonawcze do rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Dz.Urz. WE L 374 z 31 grudnia 1988 r.
7. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4255/88 z dnia 19 grudnia 1988 r., ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Społecznego, Dz.Urz. WE L 374 z 31 grudnia 1988 r.
8. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1164/94 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności, Dz.Urz. L 130 z 25 maja 1994 r.
9. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, Dz.Urz. WE L 161 z 26 czerwca 1999 r.
10. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1263/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa, Dz.Urz. WE L 161 z 26 czerwca 1999 r.
11. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1783/1999 z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Dz.Urz. WE L 213 z 13 sierpnia 1999 r.
12. Rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego, Dz.Urz. WE L 213 z 13 sierpnia 1999 r.
13. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1059/2003 z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz.Urz. UE L 154 z 21 czerwca 2003 r.
14. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, Dz.Urz. L 210 z 31 lipca 2006 r.

15. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1081/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999, Dz.Urz. L 210 z 31 lipca 2006 r.
16. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1082/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, Dz.Urz. L 210 z 31 lipca 2006 r.
17. Rozporządzenie Rady (WE) 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, Dz.Urz. L 210 z 31 lipca 2006 r.
18. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94, Dz.Urz. L 210 z 31 lipca 2006 r.
19. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz.Urz. L 347 z 20.12.2013 r.
20. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006, Dz.Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r.
21. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Dz.Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r.
22. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania, Dz.Urz. L 347 z 20.12.2013 r.
23. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego

Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r.

24. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, Dz.Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r.
25. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę”, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010, Dz.Urz. L 348 z 20 grudnia 2013 r.
26. Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/2066 z dnia 21 listopada 2016 r. zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz.Urz. UE L 322 z 29 listopada 2016 r.
27. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz.Urz. UE L 193 z 30 lipca 2018 r.

Prawo międzynarodowe

1. Karta Narodów Zjednoczonych, Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90
2. Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, Dz.U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543
3. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz.U. z 1998 r. Nr 147 poz. 962
4. Konwencja o pokojowym rozstrzygnięciu sporów międzynarodowych, Dz.U. z 1930 r. Nr 9, poz. 64

Dokumenty

1. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Aktualizacja zasad postępowania w stosunkach ze skarżącymi w przedmiocie stosowania prawa unijnego, COM (2012) 0154 final

2. Komunikat Komisji Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM (2010) 2020 final
3. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie – Narodowa Strategia Spójności – dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 29 listopada 2006 r., a następnie zaakceptowany decyzją Komisji z dnia 7 maja 2007 r.
4. Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Załącznik nr 2 do „Szczegółowego opisu priorytetów PO Infrastruktura i Środowisko”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2009 r.
5. Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020, Informacja o wynikach kontroli KAP-4101-001-00/2014, nr ewid. 151/2014/P/14/003/KAP, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2014
6. Umowa Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, sierpień 2017 r.
7. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, druk sejmowy nr 2450/VII kadencja Sejmu
8. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, druk sejmowy nr 950/VI kadencja Sejmu
9. Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych, MRR/H/12(1)08/2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 14 sierpnia 2007 r.
10. Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych, MRR/H/12(2)09/2008, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 9 września 2008 r.
11. Wytyczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r., MRR/H/23(1)02/2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 18 lutego 2009 r.
12. Zalecenia dla sądów krajowych dotyczące składania wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym z 8 listopada 2019 r., Dz.Urz. UE 2019 C 380

13. Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności, Informacja o wynikach kontroli KAP.430.019.2017, nr ewid. 159/2017/P/17/005/KAP, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2017

Literatura

1. Allen D., *Cohesion and structural adjustment* [w:] *Policy-making in the European Union*, Wallace H., Wallace W. (red.), Oxford 1996
2. Babiak J., *Polityka strukturalna jako czynnik wyrównywania dysproporcji rozwojowych krajów Unii Europejskich* [w:] *Fundusze Unii Europejskiej – doświadczenia i perspektywy*, Babiak J. (red.), Warszawa 2006
3. Bache I., *Europeanization and multilevel governance: cohesion policy in the European Union and Britain*, Plymouth 2008
4. Bachmat P., *Uwagi na temat horyzontalnego oddziaływania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10
5. Bagińska E., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia sądu*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2011, nr 3
6. Bagińska L., *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2010
7. Bajorek-Ziaja H., *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz skarga do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2010
8. Balcerzak M., *Gwarancje proceduralne w systemie EKPC* [w:] *Prawa człowieka i ich ochrona*, Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., Toruń 2010
9. Balcerzak M., *Odpowiedzialność państwa-strony Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Studium prawnomiędzynarodowe*, Toruń 2013
10. Balicki R., *Europejski system ochrony praw człowieka* [w:] *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, Florczak A., Bolechów B. (red.), Toruń 2006
11. Bałaban A., *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4
12. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009
13. Banaszak B., *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie ochrony praw podstawowych* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Wiśniewski L. (red.), Warszawa 1997
14. Banaszak B., *Skutki prawne pod względem czasowym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do aktu prawnego uznanego za niekonstytucyjny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 5

15. Banaszak B., *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego a orzecznictwo sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 5
16. Bandarzewski K., *Umowa partnerstwa jako podstawa realizacji nowej perspektywy finansowania rozwoju regionalnego w latach 2014-2020* [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Bandarzewski K., Stec M. (red.), LEX 2015
17. Baran M., *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2014
18. Barcik J., *Problematyka stosowania Karty Praw Podstawowych UE przez sądy polskie*, „Iustitia” 2015, nr 3
19. Barcik J., *Pytania prejudycjalne polskich sądów*, „Iustitia” 2013, nr 3
20. Barcik J., *Skuteczność procedur ochrony praworządności w Radzie Europy i jej państwach członkowskich*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 6
21. Barcik J., *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę*, „Iustitia” 2013, nr 2
22. Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014
23. Barcz J., *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3
24. Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2012
25. Begg I., *Subsidiarity in Regional Policy* [w:] *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, Gelauff G., Grilo I., Lejour A. (red.), Verlag – Berlin – Heidelberg 2008
26. Bigos D., *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako organ sprawujący kontrolę sądową nad przestrzeganiem praw człowieka wymienionych w Karcie Praw Podstawowych* [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, Jaskiernia J. (red.), Toruń 2015
27. Blom-Hansen J., *Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy*, “Journal of European Public Policy” 2005, nr 4
28. Błońska B., Rząsa A., *Głosa do postanowienia SN z dnia 3 października 2005 r.*, III SO 19/05, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3
29. Błaszko A., *Obowiązki finansowo-księgowo w jednostce sektora finansów publicznych*, Warszawa 2017

30. Bodnar A., *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018
31. Bonusiak E., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji jako wyznacznik sprawności działania administracji publicznej w Polsce* [w:] *Współczesne uwarunkowania europeizacji i informatyzacji administracji*, Jasiuk E., Maj G.P. (red.), Radom 2012
32. Bonusiak E., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2010, nr 9
33. Bonusiak E., *Zasada partnerstwa jako element polityki rozwoju regionalnego* [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Stec M., Bandarzewski K. (red.), Warszawa 2014
34. Brodecki Z., Drobysz M., Majkowska S., Pyć D., Tomaszewska M., Zużewicz I., *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, Warszawa 2006
35. Brysiewicz K., *System wyboru i oceny projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2014-2020*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 10
36. Brysiewicz K., Poździk R., *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z funduszy unijnych w Polsce – uwagi na tle wyroku TK z 12.12.2011 r. (P 1/11)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 10
37. Brzeziński P., *Badanie z urzędu przez Naczelny Sąd Administracyjny naruszenia prawa unijnego. Glosa do wyroku NSA z dnia 27 maja 2010 r., II GSK 355/10*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 9
38. Chróścielewski W., *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6
39. Chmaj M. (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016
40. Chróścielewski W., *Glosa do wyroku NSA z 23 listopada 1995 r., SA/Kr 85/95*, „Palestra” 1997, nr 3-4
41. Chróścielewski W., *Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 3
42. Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017

43. Cybulska R., *Kontrakt terytorialny – nowy instrument rozwoju regionalnego* [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Bandarzewski K., Stec M. (red.), LEX 2015
44. Cybulska R., *Kontrakt wojewódzki. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012
45. Cybulski L., *Budżet wspólnotowy Unii Europejskiej* [w:] *Polityka gospodarcza*, Winiarski B. (red.), Warszawa 2019
46. Cymeris K., *Tendencje w zakresie ochrony praw człowieka w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, Jaskiernia J. (red.), Toruń 2015
47. Czaplinski W., *Multiplikacja sądów międzynarodowych – szansa czy zagrożenie dla jedności prawa międzynarodowego*, w: *Rozwój prawa międzynarodowego – jedność czy fragmentacja?*, Kolasa J., Kozłowski A. (red.), Wrocław 2007
48. Czarnik Z., *W sprawie charakteru prawnego tzw. postępowań hybrydowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 2
49. Czarny R., Wolszczak M., *Unia Europejska a polityka regionów*, Kielce 2003
50. Czerwiński W., *Niektóre modyfikacje prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3
51. Czeszejko-Sochacki Z., *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego: pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 12
52. Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12
53. Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003
54. Czeszejko-Sochacki Z., *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1
55. Czeszejko-Sochacki Z., *Skutki prawne orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności aktu normatywnego*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3
56. Czosnyka M., *Sądy państw członkowskich Unii Europejskiej jako sądy unijne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2013, nr 13
57. Czub J.F., *Fundusze Unii Europejskiej w ramach nowej perspektywy europejskiej polityki spójności 2014–2020*, „Przegląd Europejski” 2013, nr 4
58. Daniluk D., *Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z klauzulą odraczającą w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4
59. Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018

60. Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2019
61. Dauter-Kozłowska A., *Prawo do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej i w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji* [w:] *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Gałka K., Mik C. (red.), Toruń 2009
62. Dąbrowska-Kłosińska P., *Skutki wyroków prejudycjalnych TS w postępowaniu przed sądami krajowymi w świetle orzecznictwa i Traktatu z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 12
63. Dąbrowski P., *Niedewolutywność środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym a motywy aktualnego ustawodawcy* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?, t. 1, Jakość prawa administracyjnego*, Kijowski D.R., Miruć A., Suławko-Karetko A. (red.), Warszawa 2012
64. Doliwa-Klepacka A., Doliwa-Klepacki Z., *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Białystok 2009
65. Dolnicki B., *Umowa publicznoprawna – zagadnienia wybrane* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Filipek J. (red.), Bielsko-Biała 2003
66. Dolnicki B., Cybulska R., *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej – zagadnienia wybrane* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Zimmermann J. (red.), Warszawa 2007
67. Dorożyński T., *Efektywność polityki spójności UE i jej wpływ na rozwój regionów* [w:] *Międzynarodowe stosunki gospodarcze – integracja regionalna w Europie i na świecie*, T. Sporek (red.), Katowice 2012
68. Dorożyński T., *Rola zasad wspólnotowej polityki spójności w skutecznym wykorzystaniu funduszy unijnych*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2007, nr 209
69. Dynia E., *Prawo do sądu w świetle Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka Podstawowych Wolności i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Wróbel A. (red.), Warszawa 2009
70. Dyrberg P., Kołyszko A., *Zasada autonomii proceduralnej w prawie Unii Europejskiej i jej ograniczenia w praktyce*, „Temidium” 2014, nr 4
71. Dzienis P., *Bezprawność legislacyjna w postaci niewłaściwej implementacji dyrektywy unijnej 90/314/EWG w polskiej judykaturze*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 7
72. Dzwonkowski H., Gołębiowski G. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Warszawa 2014

73. Filipek A, *Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.*, Warszawa 2015
74. Florczak-Wątor M., *Prawo do sądu jako prawo jednostki i jako gwarancja horyzontalnego działania praw i wolności*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3
75. Florczak-Wątor M. (red.), *Sądy i trybunały wobec problemu horyzontalnego działania praw jednostki*, Kraków 2015
76. Folak Ł., *Zasada proporcjonalności w tworzeniu prawa administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 4
77. Fratesi U., Wislade F.G., *The impact of European Cohesion Policy in different contexts*, “Regional Studies” 2017, nr 6
78. Frąckowiak-Adamska A., Bańczyk P., *Formułowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2020
79. Freiberg S., *Nowy Traktat o Unii Europejskiej*, Warszawa 2015
80. Gajda A., *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych*, Warszawa 2005
81. Garlicki L. (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010
82. Garlicki L. (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, Warszawa 2011
83. Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2016
84. Garlicki L., *Uwagi o charakterze prawnym orzeczeń TK* [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Trzcíński J., Banaszak B. (red.), Wrocław 1997
85. Gawlikowska-Hueckel K., *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja*, Gdańsk 2002
86. Gieroń K., *Prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i orzecznictwie sądowym* [w:] *Rodzinna Europa. Europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI wieku*, Fiktus P., Malewski H., Marszał M. (red.), Wrocław 2015
87. Głębicka K., Grewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Warszawa 2003
88. Głębicka K., Grewiński M., *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Warszawa 2005
89. Gmyrek A.M., *Nomenklatura Statystyczna NUTS – działania dostosowawcze Polski*, „Wspólnoty Europejskie” 2000, nr 6

90. Górka M., *Kary finansowe nakładane na państwa członkowskie UE na podstawie art. 228 Traktatu WE*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 5
91. Greer S., Williams A., *Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards ‘Individual’, ‘Constitutional’ or ‘Institutional’ Justice?*, „European Law Journal” 2009, nr 15
92. Grochowski M., *Uzasadnienie orzeczenia sądu drugiej instancji i jego deficyty (studium przypadku)*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 2
93. Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010
94. Grosse T.G., *Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – ocena dotychczasowych efektów i dalszy rozwój z polskiej perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4
95. Groussot X., *General Principles of Community Law*, Groningen 2006
96. Gruszczyński B., *Skarga kasacyjna w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 1
97. Grzeszczak R., *Proces europeizacji administracji krajowej na przykładzie modelu koordynacji spraw europejskich w Polsce*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2
98. Grzeszczak R., Krajewski M., „Sąd” w świetle przepisów art. 47 KPP oraz art. 267 TFUE, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 6
99. Grzybowski T., *Pytanie prejudycjalne sądu administracyjnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, LEX 2019
100. Górka M., *Orzeczenia prejudycjalne w sprawie ważności aktów prawa Unii Europejskiej* [w:] *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce*, Mik C. (red.), Toruń 2006
101. Górski M., *Prawo do skutecznego środka prawnego w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE – znaczenie i deficyty*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8
102. Grzegorzczak P., *Skutki wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w krajowym porządku prawnym*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 6
103. Haczowska M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2014
104. Happold M., *Bankovic v Belgium and the territorial scope of the European Convention on Human Rights*, „Human Rights Law Review” 2003, nr 1
105. Hauser A., *Prawo jednostki do sądu europejskiego*, Warszawa 2017
106. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017

107. Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017
108. Helios J., *Sędziokracja w Unii Europejskiej? Uwagi w kontekście działalności interpretacyjnej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, Bator A., Helios J., Jedlecka W. (red.), Wrocław 2014
109. Helios J., Jedlecka W., *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, Toruń 2013
110. Hofmann H., Rowe G.C., Türk A.H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011
111. Hliwa R., *Model ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy. Mechanizmy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* [w:] *Ochrona praw człowieka w świecie*, Wiśniewski L. (red.), Bydgoszcz-Poznań 2000
112. Hryniewicka-Filipkowska W., *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej* (niepublikowana rozprawa doktorska), Białystok 2015
113. Huczek A., *Podstawy prawne realizacji polityki regionalnej w Polsce w okresie 2007–2013* [w:] *Prace z teorii i historii prawa oraz administracji publicznej*, Sadowski M., Szymaniec P. (red.), Wrocław 2012
114. Jahns H. (red.), *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, Warszawa 2006
115. Jahns H., *Zasady i system zarządzania środkami strukturalnymi w Polsce w świetle przepisów wspólnotowych*, Warszawa 2012
116. Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7
117. Jackowski M., *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa*, LEX 2016 Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011
118. Jamróz L., *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011
119. Janis M.W., Kay R.S., Bradley A.W., *European Human Rights Law. Text and Materials*, Oxford 2008
120. Jankowska-Gilberg M., *Zakres obowiązków pozytywnych państwa na tle aktualnego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2009, nr 2

121. Jarosz-Żukowska S., *Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty de lege ferenda* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Jabłoński M. (red.), Wrocław 2014
122. Jaroszyński T., *Rozporządzenie wspólnotowe jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 4
123. Jaśkiewicz J., *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, LEX/el. 2014
124. Jaśkiewicz J., *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz*, LEX/el. 2014
125. Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2019
126. Jaśkowski M., *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2016
127. Jegorow D., *Krajowe polityki publiczne a polityka spójności – kluczowe bariery rozwoju Polski*, Chełm 2011
128. Kabat A., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Wiśniewski L. (red.), Warszawa 1997
129. Kalisz A., *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 4
130. Kamiński M., *Legalnościowe oceny decyzji administracyjnej w działalności kontrolnej sądów administracyjnych*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 2
131. Kamiński I., Kownacki R., Wierczyńska K., *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w polskim systemie prawnym* [w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, Wróbel A. (red.), Warszawa 2011
132. Karwatowicz G., Odachowski J., *Definicja legalna „nieprawidłowości” w kontekście funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, „Kontrola Państwowa” 2009, nr 4
133. Karwatowicz G., Odachowski J., *Nieprawidłowości w zamówieniach publicznych skutkujące nałożeniem korekt finansowych*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 7-8
134. Karwatowicz G., Odachowski J., *Włączenie kontroli sądowej do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Kontrola Państwowa” 2009, nr 2

135. Kastelik-Smaza A., *Konsekwencje naruszenia obowiązku skierowania pytania prejudycjalnego do ETS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 2
136. Kastelik-Smaza A., *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010
137. Kastelik-Smaza A., *Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego w związku z orzeczeniem prejudycjalnym Trybunału Sprawiedliwości. Glosa do uchwały NSA z dnia 16 października 2017 r., I FPS 1/17*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 5
138. Kenig-Witkowska M.M. (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2017
139. Kiełkowski T., *Uprawnienia autokontrolne organu administracji w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 7-8
140. Kierzkowski T. (red.), *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności. Komentarz do rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności*, Warszawa 2009
141. Klimkowski M., *Prawa człowieka a zasada subsydiarności w Unii Europejskiej* [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, Jaskiernia J. (red.), Toruń 2015
142. Klimowicz M., *Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w procesie integracji gospodarczej* [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, Pacześniak A., Klimowicz M. (red.), Wrocław 2014
143. Klimowicz M., *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2010
144. Klonowski K., *Kontrola sądownoadministracyjna „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa” z art. 3 § 2 pkt 4 p.s.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5
145. Kluczevska A., *Wpływ orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na polską regulację prawną w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa unijnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2013, nr 13
146. Kładoczny P., Szwed M., Wiśniewska K., *Do Luksemburga zamiast do Strasburga? Raport na temat roli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w ochronie praw człowieka*, Warszawa 2018

147. Kmiecik Z., *Geneza, źródła i charakter prawa do dobrej administracji* [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego. Tom 3*, Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), Warszawa 2014
148. Kmiecik Z., *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 5
149. Kmiecik Z., *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 1
150. Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009
151. Kmiecik Z., *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich UE i jej konsekwencje dla procesu orzekania przez sądy administracyjne i organy administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 2
152. Knaga D., *Podmioty uprawnione do wniesienia skargi konstytucyjnej*, „Przełęcz Sądowy” 2016, nr 11
153. Kobak M., *Prawomocność formalna orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 2
154. Kojło M., *Wybrane problemy sądowej kontroli redystrybucji środków unijnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 4
155. Kokocińska K., *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, Poznań 2012
156. Kolasa J. (red.), *Współczesne sądownictwo międzynarodowe. Tom I. Zagadnienia instytucjonalne*, Wrocław 2009
157. Kolasa J. (red.), *Współczesne sądownictwo międzynarodowe. Tom II. Wybrane zagadnienia prawne*, Wrocław 2009
158. Koncewicz T.T., *Jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości: nietypowa międzynarodowa czy szczególna wspólnotowa?*, „Palestra” 2006, z. 9-10
159. Kornberger-Sokołowska E. (red.), *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2012
160. Kowalik-Bańczyk K., *Bezpośrednie stosowanie Karty Praw Podstawowych w krajowym postępowaniu sądowym gwarancją skuteczności prawa UE. Glosa do wyroku TS z dnia 22 grudnia 2010 r., C-279/09*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 3
161. Krajewski M., *Ograniczony dostęp osób prywatnych do sądów Unii przez skargę na nieważność aktu (stan i kierunki badań)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 9

162. Krajewski M., *Przesłanki dopuszczalności skargi na nieważność aktu UE z art. 263 ust. 4 TFUE (analiza orzecznictwa)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 2
163. Królikowski J., Sułkowski J., *Znaczenie przesłanki oczywistej bezzasadności dla dostępności skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5
164. Krukowski K., *Funkcjonalne (operacyjne) programy rozwoju [w:] Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Kosiedowski W. (red.), Toruń 2005
165. Krysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2016
166. Krzykowski P., *Podział środków unijnych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w orzecznictwie sądów administracyjnych w latach 2008–2011*, Olsztyn 2012
167. Krzysztofik E., *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej [w:] Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, A. Kuś (red.), Lublin 2010
168. Krzyżanowska-Mierzewska M., *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na naruszenie praw gwarantowanych przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności [w:] Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, Romańska M. (red.), Warszawa 2013
169. Kuczma P., *Rola sądów w procesie ochrony wolności i praw jednostki [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Jabłoński M. (red.), Wrocław 2014
170. Kulicki J., *Kontrola skarbowa w systemie kontroli państwowej*, Warszawa 2014
171. Kulikowska-Kulesza J., *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków-Legionowo 2016
172. Kurcz B., *Zasada solidarności a usuwanie skutków bezprawnej pomocy państwa na przykładzie sprawy CELF*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 10
173. Kustra A., *Model skargi konstytucyjnej jako czynnik kształtujący orzecznictwo sądów konstytucyjnych w sprawach związanych z członkostwem państwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 3
174. Kuźniak B. (red.), *Sądy i trybunały oraz pozasądowe sposoby załatwiania sporów międzynarodowych. Perspektywa polska*, Warszawa 2015

175. Kuźniak B., *Przestrzeń operacyjna prawa międzynarodowego publicznego. Perspektywa polska*, Warszawa 2012
176. Lenaerts K., Arts D., Maselis I., *Procedural Law of the European Union*, Londyn 2006
177. Lankosz K. (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2003
178. Leach P., *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, Oxford 2011
179. Lejczyk M., Poździk R., *Fundusze unijne. Zasady finansowania projektów ze środków unijnych w Polsce w latach 2007-2013*, Lublin 2010
180. Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006
181. Lewicka L., *Znaczenie tzw. nieformalnych źródeł prawa w działaniu administracji publicznej* [w:] *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, Chmielnicki P., Dybała A. (red.), Warszawa 2009
182. Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LEX 2011
183. Lipowicz I., *Prawo obywatela do dobrej administracji* [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, R. Hauser, L. Nowacki (red.), Warszawa 2005
184. Lis-Staranowicz D., *Konstytucyjne środki ochrony wolności i praw* [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Chmaj M. (red.), Warszawa 2016
185. Lokajewska J., *Przedawnienie zobowiązań beneficjentów z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 4
186. Lubiszewski M., Czepek J., *Procedura wyroku pilotażowego w praktyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2016
187. Łacny J., *Korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie UE*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 1
188. Łacny J., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010
189. Łacny J., *Ochrona praw podstawowych w wydatkowaniu funduszy Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 12
190. Łacny J., *Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE*, Warszawa 2010
191. Łacny J., *Stosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w postępowaniach dotyczących funduszy Unii Europejskiej - wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 3.07.2014 r., sprawy połączone C-129/13 i C-130/13, Kamino*

- International Logistics BV i Datema Hellmann Worldwide Logistics BV przeciwko Staatssecretaris van Financiën*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 12
192. Łacny J., *Środki ochrony prawnej przysługujące wnioskodawcom w przypadku odmowy przyznania dotacji z funduszy UE na duże projekty (uwagi do wyroków Sądu UE w sprawach T-512/14 Green Source Poland v. Komisja oraz T-403/15 JYSK sp. z o.o. v. Komisja)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 12
193. Łętowska E., *Glosa do postanowienia TK z 13 stycznia 2011 r., Ts 301/09*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 6
194. Łętowska E., *Zapewnienie skuteczności orzeczeniom sądów międzynarodowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 10
195. Łuczak K., *Zasada skuteczności jako podstawa obowiązku uwzględnienia przez NSA z urzędu prawa UE*, „Zeszyty Prawnicze” 2017, nr 3
196. Łuczak K., *Naruszenie unijnej zasady skuteczności krajowego prawa procesowego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 4
197. Łuczak K., *Zasada skuteczności jako podstawa obowiązku uwzględnienia przez NSA z urzędu prawa UE*, „Zeszyty Prawnicze” 2017, nr 3
198. Machowska A., *Zasady kierowania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2015, nr 1
199. Maliszewska-Nienartowicz J., *Sądowe stosowanie wspólnotowej zasady proporcjonalności*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 1
200. Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasady ogólne prawa jako źródło europejskiego prawa wspólnotowego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4
201. Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007
202. Małuszyńska E., Gruchman B. (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Warszawa 2018
203. Małuszyńska E., Mazur G. (red.), *Unia Europejska 2014+*, Warszawa 2015
204. Małuszyńska E., Sapała M., *Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014-2020*, „Studia BAS” 2012, nr 3
205. Marciniak K.J., *Instytucja arbitrażu w Konwencjach haskich oraz Stały Trybunał Arbitrażowy* [w:] *Arbitraż w prawie międzynarodowym*, Mik C. (red.), Warszawa 2014
206. Marcisz P., *Koncepcja tworzenia prawa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2015

207. Marcisz P., *Sąd obowiązany do zadania pytania prejudycjalnego w polskim postępowaniu cywilnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 9
208. Marcisz-Dynia A., *Efektywność prawa Unii Europejskiej w praktyce – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2018, nr 23
209. Mathijssen P., *Subsydiarność w praktycznym funkcjonowaniu organów wspólnotowych* [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Warszawa 1998
210. Menkes J., Wasilkowski A., *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2017
211. Merrills J.G., Robertson A.H., *Human Rights in Europe. A Study of the European Convention on Human Rights*, Manchester 2001, s. 317.
212. Miąsik D., *Instytucja pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości w praktyce Sądu Najwyższego RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 1
213. Miemieć W., *Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2
214. Mik C., *Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawowe problemy teoretyczne* [w:] *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, Mik C. (red.), Toruń 2009
215. Mik C., Czapliński W., *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005
216. Milecka K., *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 2
217. Milecka K., *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych (cz. II)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3
218. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014–2020*, Warszawa 2015
219. Mohay A., *The complex relationship of EU law and international law, with special regard to the European Convention on Human Rights*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 6
220. Molle W., *European Cohesion Policy*, Londyn – Nowy Jork 2007
221. Murzyn D., *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, Warszawa 2010
222. Naleziński B., Królikowski J., Sułkowski J., *Skarga konstytucyjna* [w:] *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, Romańska M. (red.), Warszawa 2013
223. Naruszewicz S., *Polityka spójności Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2004
224. Nowak-Far A., *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2001

225. Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017
226. Nowicki M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2005*, Zakamycze 2006
227. Nowicki M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2009*, Warszawa 2010
228. Ochmann P., *Skarga konstytucyjna jako instrument ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 3
229. Odachowski J., Karwatowicz G., *Zarząd województwa jako instytucja zarządzająca regionalnym programem operacyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7-8
230. Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LEX 2019
231. Ostojski P., *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017
232. Ostalowski J., *Jednoinstancyjne procedury oceny projektów w programach operacyjnych na lata 2014-2020 w kontekście art. 78 Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 5
233. Ostalowski J., *Postępowanie w sprawie zwrotu środków Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 2
234. Pacura M., *Forma odrzucenia wniosku o dofinansowanie w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”*, LEX/el. 2015
235. Pacura M., *Niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją jako podstawa wznowienia postępowania*, LEX/el. 2015
236. Pastuszka S., *Czynniki wpływające na realizację projektów unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 9
237. Pastuszka S., *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*, Warszawa 2012
238. Pastuszka S., *Rola europejskiej polityki regionalnej w rozwoju krajów i regionów ubogich w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4
239. Pelkmans J., *European Integration. Methods and Economic Analysis*, Harlow 2006
240. Perkowski M., *Fundusze europejskie przed Trybunałem Konstytucyjnym jako skutek między innymi bezczynności legislacyjnej* [w:] *Koncepcja zapobiegania bezczynności w postępowaniu administracyjnym*, Suwaj R., Perkowski M. (red.), Białystok 2010
241. Perkowski M. (red.), *Monitoring procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich na Podlasiu*, Białystok 2009

242. Perkowski M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców ze środków Unii Europejskiej* [w:] *Przedsiębiorczość na Podlasiu (problemy prawne i funkcjonowanie)*, Kosikowski C. (red.), Białystok 2009
243. Perkowski M. (red.), *Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, Warszawa 2008
244. Perkowski M. (red.), *Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich*, Warszawa 2010
245. Perkowski M. (red.), *Monitoring procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich na Podlasiu*, Białystok 2009
246. Perkowski M., Martyniuk M., *Niedoskonała procedura odwoławcza w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce. Ocena wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r. (sygn. akt P 1/11)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 3
247. Perło D., *Źródła finansowania rozwoju regionalnego*, Białystok 2004
248. Piątek W., *Naruszenie prawa procesowego jako podstawa skargi kasacyjnej do NSA*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 2
249. Piątek W., *Wyrok reformatoryjny Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 2
250. Piechota M., *Wsteczne określanie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów zmieniających lub uchylających*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 3
251. Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2006
252. Piechowicz M., *Fundusze strukturalne w perspektywie 2014-2020* [w:] *Fundusze i programy UE wspierające przedsiębiorstwa w perspektywie finansowej 2014-2020*, Sikora-Gaca M., Kleinowski M., Piechowicz M., Warszawa 2016
253. Płoszka A., *Nowa opinia doradcza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 10
254. Płachta M., *Jurysdykcja Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Studia Prawnicze” 2002, nr 4
255. Podkowiak J., *Charakter prawny wytycznych dotyczących programów operacyjnych finansowanych ze środków UE*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4
256. Podkowiak J., *Niekonstytucyjność prawa i jej skutki cywilnoprawne*, Warszawa 2019

257. Poździk R., *Charakter prawny kryteriów wyboru projektów unijnych*, „Ius Novum” 2016, nr 3
258. Poździk R., *Decyzje o zwrocie środków unijnych w praktyce wdrażania regionalnych programów operacyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 7-8
259. Poździk R., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 30 sierpnia 2017 r., II GSK 2577/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018, nr 10
260. Poździk R., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 marca 2010 r. (II GSK 126/10) – fundusze strukturalne i Fundusz Spójności*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011, nr 16
261. Poździk R. (red.), *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, Warszawa 2016
262. Poździk R., *Nieproporcjonalne ograniczenie prawa wnioskodawców do sądu w sprawach dotyczących dofinansowania projektów ze środków unijnych. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r. w sprawie SK 8/12*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2013, t. 20
263. Poździk R., *Obowiązek zwrotu pomocy z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez państwo członkowskie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 2
264. Poździk R., *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności*, Warszawa 2013
265. Poździk R., *Sądowa kontrola oceny projektów finansowanych z funduszy unijnych na przykładzie Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 3
266. Poździk R., *Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014-2020*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 12
267. Poździk R., Brysiewicz K., *Droga sądowa w sprawach związanych z dofinansowaniem projektów z funduszy strukturalnych i funduszu spójności*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 4
268. Półtorak N., *Efektywność prawa Unii Europejskiej a polska procedura administracyjna i sądownoadministracyjna*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 3
269. Półtorak N., *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za naruszenie prawa UE po 20 latach od orzeczenia w sprawie Francovich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 1

270. Półtorak N., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej – czy polskie prawo i orzecznictwo respektują wymogi prawa unijnego?*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2011, nr 3
271. Prechal S., *EC Requirments for an Effective Remedy* [w:] *Remedies for Breach of EC Law*, Lonbay J., Biondi A. (red.), Chichester 1997
272. Prus Ł., *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018
273. Prus Ł., *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań w prawie administracyjnym UE. Glosa do wyroku TS z dnia 19 maja 1992 r., C-104/89 oraz C-37/90*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3
274. Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2019
275. Przybysz P., *Władztwo administracyjne* [w:] *Prawo administracyjne*, Jagielski J., Wierzbowski M. (red.), Warszawa 2019
276. Radecki G., *Postępowanie sądownoadministracyjne w świetle uregulowań ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 4
277. Raitio J., *The Principle of Legal Certainty in EC Law*, Dordrecht-Boston-Londyn 2003
278. Rumford C., *European Cohesion? Contradictions in EU Integration*, Londyn 2000
279. Rudnicki M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Zagadnienia prawno-finansowe*, Poznań 2000
280. Rydzewska-Włodarczyk M., *Wybrane zagadnienia kontroli projektów współfinansowanych ze środków europejskich*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, nr 668
281. Rząsa G., *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 8
282. Salachna J., *Perspektywy korzystania ze środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz problem zwrotu tych środków* [w:] *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, Kosikowski C. (red.), Białystok 2013
283. Sasinowska B., *Środki tymczasowe w postępowaniach z art. 226 i 230 TWE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 2
284. Sawczuk W.S., *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach rozdziału funduszy unijnych na przykładzie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 6

285. Schermers H.G., Waelbroeck D.F., *Judicial Protection in the European Union*, The Hague – London – New York 2001
286. Sierak J., Lubańska K., Wielądek P., Sienicki M., Kononenko T., Alsharabi R., Kupka M., Rutkowski B., Olesiński B., Górniak R., *Efekty wykorzystania dotacji unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2007-2013. Część 1. Województwa Polski Północnej, Zachodniej i Południowej*, Warszawa 2016
287. Sierak J., Karasek A., Korniienko O., Godlewska A., Łubian A., Siennicki M., Boczkowska A., Kucyk A., *Efekty wykorzystania dotacji unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2007-2013. Część 2. Województwa Polski Wschodniej i Centralnej*, Warszawa 2016
288. Sikora A., *Praktyka Trybunału Sprawiedliwości w postępowaniach na podstawie art. 267 TFUE w świetle orzecznictwa i ostatniej reformy procedury*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 11
289. Sikora A., *Zaniechanie skierowania do Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalnego jako przedmiot uchybienia na podstawie art. 258 TFUE. Glosa do wyroku TS z dnia 4 października 2018 r., C-416/17*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 3
290. Sikorski A., *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 2
291. Skoczylas A., *Przedmiot ochrony w postępowaniu kasacyjnym a kwestia pozbawienia strony możliwości obrony jej praw. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 2
292. Skomerska-Muchowska I., *Znaczenie zasad ogólnych prawa dla swobody orzekania w prawie międzynarodowym* [w:] *Granice swobody orzekania sądów międzynarodowych*, Wyrozumka A. (red.), Łódź 2014
293. Skóra A., *Pojęcie „skutecznego środka prawnego” w krajowym porządku prawnym* [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego. Tom III*, Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), Warszawa 2014
294. Skrzydło J., *Granice kompetencji Trybunału Sprawiedliwości do wydawania orzeczeń prejudycjalnych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 12
295. Skrzydło J., *Wykonanie wyroku ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 11
296. Skrzydło W. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013
297. Skrzydło-Niżnik I., *Pojęcie i kryteria sprawności działania administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji* [w:] *Prawo do dobrej administracji: materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*,

- Warszawa-Dębe, 23-25 września 2002 r., Niewiadomski Z., Cieślak Z. (red.), Warszawa 2003
298. Skubiak B., *Regionalne wskaźniki dysproporcji rozwojowych w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2013, nr 34
299. Smoleń P. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014
300. Snarski S., Martyniuk M., *Analysis of appeal procedure for co-financing of environmental projects under Regional Operational Programme for Podlaskie Voivodeship 2007-2013*, „Ekonomia i Środowisko” 2018, nr 3
301. Snarski S., Martyniuk M., *Analysis of appeal procedure for co-financing of tourism projects under Regional Operational Programme for Podlaskie Province 2007-2013*, “Economic and Regional Studies/ Studia Ekonomiczne i Regionalne” 2017, nr 1(10)
302. Sobieralski K., *Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej*, Wrocław 2019
303. Sobieralski K., *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1
304. Solner A., *Sądowa kontrola projektu zgłoszonego w trybie konkursowym do dofinansowania ze środków europejskich*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2018, nr 2
305. Sołtys A., *Obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym jako instrument zapewniania efektywności prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015
306. Sozański J., *Prawa człowieka w Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim)*, Warszawa-Poznań 2011
307. Staszczuk P., *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za naruszenie prawa unijnego a obowiązek uzyskania prejudykatu – konsekwencje dowodowe* [w:] *Dowodzenie w postępowaniach sądowych w perspektywie porównawczej*, Gil D. (red.), Lublin 2016
308. Steinerowska-Streb I., *Rozwój polityki regionalnej Unii Europejskiej* [w:] *Rozwój regionalny w perspektywie integracji europejskiej*, Zagórowska A., Malik K., Miszewski M. (red.), Bytom 2001
309. Stępień M., *Jednolitość stosowania prawa międzynarodowego – postępowanie wstępne przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości* [w:] *Aksjologia współczesnego prawa międzynarodowego*, Wnukiewicz-Kozłowska A. (red.), Wrocław 2011
310. Stępień-Załucka B., *Skarga konstytucyjna* [w:] *System ochrony praw człowieka w RP*, Zięba-Załucka H. (red.), Rzeszów 2015

311. Stępkowski Ł., *Naruszenie prawa UE przez sąd krajowy w odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2015, nr 13
312. Stępkowski Ł., *Odpowiedzialność państwa członkowskiego z tytułu naruszenia KPP UE po wyrokach Trybunału Sprawiedliwości w sprawach Åklagaren oraz Association de médiation sociale* [w:] *Odpowiedzialność międzynarodowa w związku z naruszeniami praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarne*, Balcerzak M., Kapelańska-Pręgowska J. (red.), Toruń 2016
313. Supera-Markowska M., *Prawno-finansowe aspekty polityki spójności i rozwoju regionalnego*, Warszawa 2013
314. Supernat J., *Administracja w Unii Europejskiej – podziały i postacie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 100
315. Symonides J., *Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza – specyfika, orzecznictwo, perspektywy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, t. XXIX
316. Szaflarski K., Stolarczyk B., *PHARE 2, ISPA, SAPARD – instrumenty finansowe polityki przedakcesyjnej dla krajów ubiegających się o przystąpienie do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Katedry Rachunkowości i Finansów GWSH” 2001, nr 12
317. Szafran J., *Fundusze Unii Europejskiej we wspólnotowej polityce regionalnej w latach 2000-2006* [w:] *Fundusze Unii Europejskiej w Polsce na lata 2007-2013*, Bajko Z., Józwick B., Szewczak M. (red.), Lublin 2009
318. Szczepaniak R., *Wybrane problemy związane z przeplataniem się cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej metody regulacji na przykładzie przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Studia Prawa Prywatnego” 2014, nr 3-4
319. Szlachta J., *Znaczenie funduszy pomocowych Unii Europejskiej dla Polski*, Warszawa 2009
320. Szmulik B., *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006
321. Szostak R., *Zaostrzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie gospodarowania środkami europejskimi*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 4
322. Szubiakowski M., *Niektóre problemy zakresu zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Niczyporuk J. (red.), Lublin 2009

323. Szubiakowski M., *Postępowanie w sprawie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju oraz sądowa kontrola w tych sprawach*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 4
324. Szymański M., *Zwrot środków nieprawidłowo wykorzystanych przy realizacji programów Unii Europejskiej na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 2
325. Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007
326. Świstak M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej jako polityka publiczna*, Kraków 2018
327. Taborowski M., *Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2012
328. Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019
329. Tacik P., *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017
330. Talaga R., *Ewolucja umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w polskim systemie prawnym*, „Ius Novum” 2019, nr 1
331. Talaga R., *Klasyfikacja i typizacja przepisu odsyłającego art. 30e ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 4
332. Talaga R., *Sądowa kontrola zarządzania środkami unijnymi na przykładzie Wielkopolskiego Programu Operacyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 7-8
333. Talaga R., *Skarga kasacyjna w postępowaniu o dofinansowanie projektu w ramach polityki spójności*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 4
334. Talaga R., *Skarga na orzeczenie w przedmiocie dofinansowania projektu ze środków przeznaczonych na realizację polityki spójności*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 6
335. Talaga R., *Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie prowadzenia polityki rozwoju [w:] Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Stahl M., Duniewska Z. (red.), Warszawa 2012
336. Talaga R., *Zażalenie w postępowaniu sądowo-administracyjnym w sprawach o dofinansowanie projektów w ramach polityki spójności*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 21

337. Tarno J.P., *Odrzucenie skargi kasacyjnej*, „Przegląd Podatkowy” 2005, nr 6
338. Tarno J.P. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2011
339. Tkaczyk E., *Konstytucyjne prawo do sądu jako jedna z najważniejszych gwarancji praw człowieka w państwie demokratycznym. Aspekt teoretyczny*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2017, nr 20
340. Tkaczyński J., Rossmann G., *Fundusze Unii Europejskiej*, Białystok 2003
341. Tkaczyński J., Świstak M., *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa 2013
342. Tkaczyński J., Świstak M., Sztorc E., *Projekty europejskie. Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych*, Warszawa 2011
343. Tkaczyński J., Willa R., Świstak M., *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele – Działania – Środki*, Kraków 2008
344. Trzciniński J., *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych konstytucji przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3
345. Trzciniński J., *O tak zwanym „przywileju korzyści” w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, Posłuszny J., Buczkowski J., Eckhardt K. (red.), Przemysł – Rzeszów 2009
346. Trzciniński J., *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka* [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, Skrzydło W. (red.), Warszawa 2005
347. Trzciniński J., *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej* [w:] *Skarga konstytucyjna*, Trzciniński J. (red.), Warszawa 2000
348. Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019
349. Tuleja P., *Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej kontroli norm*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5
350. Tuleja P., *Skarga konstytucyjna w Polsce – dziesięć lat doświadczeń*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3
351. Uliasz J., *Skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *System ochrony praw człowieka w RP*, Zięba-Załucka H. (red.), Rzeszów 2015
352. Uryga J., Magielski W., Bienias I., *Środki unijne – klasyfikacja, funkcjonowanie, ewidencja i rozliczanie*, Gdańsk 2007

353. Uziębło P., *Konstytucyjne źródła prawa* [w:] *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Bąkowski T. (red.), Wrocław 2010
354. von Bogdandy A., *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna, cz. I.*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 8
355. Wais P., *Polityka spójności UE w perspektywie finansowej 2007-2013 – uwagi ogólne*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Prawa Handlowego i Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2009, nr 2
356. Walenia A., *Mechanizmy kontroli instrumentów prawno-finansowych polityki spójności UE w perspektywie finansowej 2014-2020*, Warszawa 2018
357. Wąsek-Wiaderek M., Wojtaszek-Mik E. (red.), *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007
358. Wiącek M., *Formalne przesłanki skargi konstytucyjnej (w świetle orzecznictwa TK)*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 9
359. Widłak T., *Pojęcie „międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości” na kanwie Hansa Kelsena projektu sądu światowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. 35
360. Wieliczko B., *Polityka regionalna w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2003
361. Wierczyński G., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r. (sygn. akt P 1/11)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5
362. Wieruszewski R. (red.), *Mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Analiza systemowa*, Warszawa 2017
363. Wierzbowski B., *Skarga konstytucyjna – orzecznictwo i problemy*, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 4
364. Wilbrandt-Gotowicz M., *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądownoadministracyjnych*, Warszawa 2010
365. Wilczyński J., *Autokontrola w trybie art. 179a p.p.s.a. – zagadnienia procesowe*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 6
366. Wiśniewski A., *Uwagi o multiplikacji sądów międzynarodowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. 36
367. Witkowski J., *Wpływ orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na prawo pracy Unii Europejskiej*, „Ius Novum” 2017, nr 1
368. Witkowska M., *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
369. Właźlak K., *Regionalne programy operacyjne w systemie źródeł prawa. Glosa do wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011, P 1/11*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 8

370. Właźlak K., *Regionalny program operacyjny jako instrument realizacji rozwoju regionalnego w latach 2014-2020* [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Bandarzewski K., Stec M. (red.), LEX 2015
371. Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010
372. Właźlak K., *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w procedurze wyboru projektów w ramach wdrażania regionalnych programów operacyjnych* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Kasiński M., Stahl M., Właźlak K. (red.), LEX 2015
373. Wojtyczek K., *Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 1
374. Wołyniec-Ostrowska A., *Kontrola dostępu do funduszy unijnych w kontekście ochrony praw obywateli i źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, w: *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Błachucki M., Górzyńska T. (red.), Warszawa 2014
375. Wosik Ł., *Charakter prawny aktu o przyznaniu dofinansowania z funduszy strukturalnych UE. Glosa do wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II GSK 63/06*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 12
376. Woś T., *Czy dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne realizuje konstytucyjną zasadę prawa do sądu?* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Filipek J. (red.), Bielsko Biała 2003
377. Woś T. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2016
378. Wronkowska-Jaśkiewicz S., *Uwagi o instrumentalności, instrumentalizacji i autonomii prawa* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego, t. I*, Zimmermann J. (red.), Warszawa 2017
379. Woś T., *Prawomocność orzeczeń sądu administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 5
380. Wójtowicz K., *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012
381. Wróbel A., *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 1
382. Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2012

383. Wróbel A., *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy. Tom I*, Wróbel A. (red.), Warszawa 2010
384. Wróbel A., *Sądy administracyjne jako sądy Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6
385. Wróbel A. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I-III*, Warszawa 2012
386. Wróbel W., *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2006
387. Wróblewski M., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w polskim sądownictwie – problemy i wyzwania*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015, nr 2
388. Wyrozumska A., *Inkorporacja Karty Praw Podstawowych do prawa UE: status Karty w prawie UE, zakres obowiązywania i stosowania, główne problemy interpretacyjne z uwzględnieniem stanowiska polskiego* [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Barcz J. (red.), Warszawa 2008
389. Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Sokolewicz W. (red.), Warszawa 1998
390. Wyszomirski Ł., *O sprzeczności z Konstytucją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 9
391. Wyszomirski Ł., *Sądowa kontrola działań administracji z zakresu prowadzenia polityki rozwoju*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5
392. Zawadzka A., Taborowski M., *Skarga na bezczynność instytucji wspólnotowych*, „Palestra” 2004, z. 3-4
393. Zdanukiewicz J., *Ogólne pojęcia, zasady i podstawy prawne polityk unijnych* [w:] *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Kornberger-Sokołowska E. (red.), Warszawa 2012
394. Zdyb M., Stelmasiak J., Szreniawski J., *Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005
395. Zembrzuski T., *Skuteczny środek odwoławczy przed organami krajowymi a prawo do rozpoznania sprawy sądowej w rozsądnym terminie - rozważania na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw człowieka z 24.06.2014 r. w sprawie Grzona przeciwko Polsce (skarga nr 3206/09)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 3

396. Zieliński A., *Prawo do sądu i organizacja władzy sądowej* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2006
397. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012

Orzecznictwo

Wykaz orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

1. Postanowienie TK z dnia 6 kwietnia 1998 r., Ts 9/98, LEX nr 38356
2. Wyrok TK z dnia 7 czerwca 1999 r., K 18/98, Dz.U. z 1999 r. Nr 52, poz. 545
3. Wyrok TK z dnia 8 czerwca 1999 r., SK 12/98, Dz.U. z 1999 r. Nr 52, poz. 546
4. Postanowienie TK z dnia 25 października 1999 r., SK 22/98, LEX nr 38263
5. Postanowienie TK z dnia 21 marca 2000 r., SK 6/99, LEX nr 39999
6. Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, Dz.U. z 2000 r. Nr 39, poz. 462
7. Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, Dz.U. Nr 55, poz. 665
8. Wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., SK 7/00, Dz.U. z 2000 r. Nr 92, poz. 1024
9. Postanowienie TK z dnia 12 grudnia 2000 r., Ts 105/00, LEX nr 52861
10. Postanowienie TK z dnia 6 lutego 2001 r., Ts 139/00, LEX nr 46380
11. Postanowienie TK z dnia 21 marca 2001 r., K 4/99, LEX nr 39998
12. Wyrok TK z dnia 29 maja 2001 r., K 5/01, Dz.U. z 2001 r. Nr 57, poz. 601
13. Postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, LEX nr 49546
14. Wyrok TK z dnia 20 listopada 2001 r., SK 19/01, Dz.U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1565
15. Wyrok TK z dnia 11 grudnia 2001 r., SK 16/00, Dz.U. z 2001 r. Nr 144, poz. 1621
16. Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, Dz.U. z 2002 r. Nr 84, poz. 764
17. Wyrok TK z dnia 19 lutego 2003 r., P 11/02, Dz.U. z 2003 r. Nr 41, poz. 360
18. Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02, Dz.U. z 2003 r. Nr 41, poz. 361
19. Wyrok TK z dnia 25 lutego 2003 r., SK 9/02, Dz.U. z 2003 r. Nr 41, poz. 362
20. Wyrok TK z dnia 20 maja 2003 r., K 56/02, Dz.U. z 2003 r. Nr 101, poz. 944
21. Wyrok TK z dnia 20 października 2003 r., U 2/02, Dz.U. z 2003 r. Nr 183, poz. 1797
22. Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2003 r., SK 15/02, Dz.U. z 2003 r. Nr 220, poz. 2191
23. Wyrok TK z dnia 18 maja 2004 r., SK 38/03, Dz.U. z 2004 r. Nr 128, poz. 1351
24. Wyrok TK z dnia 7 września 2004 r., P 4/04, Dz.U. Nr 204, poz. 2091
25. Wyrok TK z dnia 6 października 2004 r., SK 23/02 Dz.U. z 2004 r. Nr 226, poz. 2296
26. Wyrok TK z dnia 27 października 2004 r., SK 1/04, Dz.U. z 2004 r. Nr 237, poz. 2384
27. Postanowienie TK z 7 grudnia 2004 r., Ts 99/04, LEX nr 147032
28. Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., SK 27/03, Dz.U. z 2005 r. Nr 22, poz. 185
29. Postanowienie TK z dnia 23 lutego 2005 r., Ts 35/04, LEX nr 146840
30. Wyrok TK z dnia 14 marca 2005 r., K 35/04, Dz.U. z 2005 r. Nr 48, poz. 461
31. Wyrok TK z dnia 21 marca 2005 r., SK 24/04, Dz.U. z 2005 r. Nr 57, poz. 501

32. Wyrok TK z dnia 31 marca 2005 r., SK 26/02, Dz.U. z 2005 r. Nr 68, poz. 609
33. Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2005 r., SK 7/03, Dz.U. z 2005 r. Nr 68, poz. 610
34. Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, Dz.U. z 2005 r. Nr 77, poz. 680
35. Postanowienie TK z dnia 6 lipca 2005 r., SK 25/03, LEX nr 155572
36. Postanowienie TK z dnia 8 listopada 2005 r., Ts 203/04, LEX nr 182596
37. Postanowienie TK z dnia 8 listopada 2005 r., Ts 204/04, LEX nr 182602
38. Postanowienie TK z dnia 6 kwietnia 2005 r., Ts 9/2005, LEX nr 398907
39. Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, Dz.U. z 2005 r. Nr 86, poz. 744
40. Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2005 r., SK 53/04, Dz.U. z 2005 r. Nr 250, poz. 2118
41. Postanowienie TK z dnia 18 stycznia 2006 r., Ts 55/05, LEX nr 191607
42. Wyrok TK z dnia 6 lutego 2007 r., P 25/06, Dz.U. z 2007 r. Nr 23, poz. 144
43. Wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, Dz.U. z 2007 r. Nr 48, poz. 327
44. Postanowienie TK z dnia 22 maja 2007 r., SK 70/05, LEX nr 272793
45. Postanowienie TK z dnia 3 lipca 2007 r., SK 4/07, LEX nr 300009
46. Postanowienie TK z dnia 4 września 2007 r., SK 47/06, LEX nr 316065
47. Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, Dz.U. z 2007 r. Nr 204, poz. 1482
48. Postanowienie TK z dnia 15 grudnia 2008 r., K 32/07, LEX nr 490914
49. Wyrok TK z dnia 26 maja 2009 r., SK 32/07, Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 714
50. Postanowienie TK z dnia 27 maja 2009 r., SK 22/09, LEX nr 511957
51. Postanowienie TK z dnia 6 kwietnia 2011 r., SK 21/07, LEX nr 824264
52. Postanowienie TK z dnia 15 września 2011 r., Ts 256/09, LEX nr 1124426
53. Wyrok TK z dnia 21 września 2011 r., SK 6/10, Dz.U. z 2011 r. Nr 217, poz. 1293
54. Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09, Dz.U. z 2011 r. Nr 254, poz. 1530
55. Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r., P 1/11, Dz.U. z 2011 r. Nr 279, poz. 1644
56. Wyrok TK z dnia 30 października 2012 r., SK 8/12, Dz.U. z 2012 r. poz. 1237
57. Postanowienie TK z dnia 18 grudnia 2013 r., Ts 13/12, LEX nr 1681554
58. Wyrok TK z dnia 10 lutego 2015 r., SK 50/13, Dz.U. z 2015 r. poz. 227

Wykaz orzeczeń Sądu Najwyższego

1. Postanowienie SN z dnia 20 lutego 2008 r., III SK 23/07, LEX nr 452461
2. Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, LEX nr 493964
3. Wyrok SN z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 520/10, LEX nr 1027174
4. Wyrok SN z dnia 11 maja 2012 r., II CSK 545/11, LEX nr 1229959
5. Wyrok SN z dnia 19 czerwca 2013 r., I CSK 392/12, LEX nr 1365589

Wykaz orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Postanowienie NSA z dnia 19 marca 2003 r., III SA 223/03, LEX nr 155871
2. Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2004 r., GSK 310/04, LEX nr 133860
3. Wyrok NSA z dnia 21 października 2004 r., FSK 571/04, LEX nr 147910
4. Wyrok NSA z dnia 7 września 2005 r., II GSK 116/05, LEX nr 179655
5. Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2006 r., I FSK 668/05, LEX nr 287144
6. Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II GSK 63/06, LEX nr 188514
7. Wyrok NSA z dnia 20 września 2006 r., II GSK 95/06, LEX nr 273687
8. Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2007 r., II OSK 589/06, LEX nr 321525
9. Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 3/06, LEX nr 268925
10. Wyrok NSA z dnia 17 maja 2007 r., II GSK 319/06, LEX nr 927344
11. Postanowienie NSA z dnia 17 maja 2007 r., II GSK 336/06, LEX nr 351119
12. Postanowienie NSA z dnia 17 maja 2007 r., II GSK 337/06, LEX nr 351121
13. Postanowienie NSA z dnia 13 czerwca 2007 r., II FSK 1337/06, LEX nr 384145
14. Wyrok NSA z dnia 11 października 2007 r., I OSK 736/07, LEX nr 386543
15. Wyrok NSA z dnia 22 listopada 2007 r., I OSK 182/07, LEX nr 491275
16. Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 26 listopada 2008 r., I OPS 6/08, LEX nr 463487
17. Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 29 marca 2009 r., II GPS 1/06, LEX nr 190272
18. Wyrok NSA z dnia 12 maja 2009 r., II OSK 756/08, LEX nr 574694
19. Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2009 r., I FSK 306/08, LEX nr 510714
20. Postanowienie NSA z dnia 29 lipca 2009 r., II GSK 568/09, LEX nr 552767
21. Postanowienie NSA z dnia 22 października 2009 r., II GSK 811/09, LEX nr 598272
22. Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, LEX nr 524941
23. Postanowienie NSA z dnia 17 grudnia 2009 r., II GSK 969/09, LEX nr 582837
24. Postanowienie NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., II GSK 1084/09, LEX nr 707720
25. Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2010 r., II GSK 5/10, LEX nr 1101167
26. Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09, LEX nr 552012
27. Wyrok NSA z dnia 2 marca 2010 r., II GSK 126/10, LEX nr 596665
28. Postanowienie NSA z dnia 24 marca 2010 r., II GSK 248/10, LEX nr 606578
29. Wyrok NSA z dnia 30 marca 2010 r., II GSK 309/10, LEX nr 596741
30. Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2010 r., II GSK 371/10, LEX nr 596784
31. Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2010 r., II GSK 956/10, LEX nr 596805

32. Postanowienie NSA z dnia 6 maja 2010 r., II GSK 282/10, LEX nr 673827
33. Postanowienie NSA z dnia 10 czerwca 2010 r., II GSK 565/10, LEX nr 643609
34. Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2010 r., II GSK 659/10, LEX nr 648924
35. Postanowienie NSA z dnia 29 czerwca 2010 r., II GSK 657/10, LEX nr 648922
36. Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2010 r., II GSK 658/10, LEX nr 597037
37. Postanowienie NSA z dnia 12 sierpnia 2010 r., II GSK 846/10, LEX nr 742943
38. Postanowienie NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., II GSK 847/10, LEX nr 663502
39. Wyrok NSA z dnia 19 października 2010 r., II GSK 1129/10, LEX nr 1052667
40. Wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., II GSK 1377/10, LEX nr 746089
41. Wyrok NSA z dnia 27 października 2010 r., II GSK 1097/10, LEX nr 746069
42. Wyrok NSA z dnia 28 października 2010 r., II GSK 1178/10, LEX nr 746076
43. Postanowienie NSA z dnia 16 listopada 2010 r., II GSK 1175/10, LEX nr 742833
44. Postanowienie NSA z dnia 16 listopada 2010 r., II GSK 1233/10, LEX nr 742844
45. Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r., I OSK 860/10, LEX nr 745350
46. Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r., II GSK 1252/10, LEX nr 746082
47. Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2010 r., II FSK 1544/09, LEX nr 1574221
48. Postanowienie NSA z dnia 8 grudnia 2010 r., II GZ 399/10, LEX nr 743172
49. Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2010 r., II GSK 1377/10, LEX nr 746089
50. Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2011 r., I OSK 434/10, LEX nr 952037
51. Postanowienie NSA z dnia 13 stycznia 2011 r., II GSK 1494/10, LEX nr 742898
52. Postanowienie NSA z dnia 27 stycznia 2011 r. II GZ 26/11, LEX nr 952882
53. Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2011 r., II GSK 221/10, LEX nr 1071100
54. Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2011 r., II GSK 125/11, LEX nr 992332
55. Wyrok NSA z dnia 11 marca 2011 r., II GSK 268/11, LEX nr 1080087
56. Postanowienie NSA z dnia 21 czerwca 2011 r., II GSK 1058/11, LEX nr 1083253
57. Postanowienie NSA z dnia 1 lutego 2011 r., II GSK 57/11, LEX 742917
58. Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2011 r., II GSK 1495/10, LEX nr 742899
59. Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2011 r., II GSK 115/11, LEX nr 1071040
60. Postanowienie NSA z dnia 12 maja 2011 r., I OSK 991/10, LEX nr 1081101
61. Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2011 r., II GSK 908/11, LEX nr 1083409
62. Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2011 r., II GSK 1380/11, LEX nr 1083290
63. Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r., II GSK 1661/11, LEX nr 1151664
64. Wyrok NSA z dnia 1 września 2011 r., I FSK 1126/10, LEX nr 965860
65. Wyrok NSA z dnia 27 września 2011 r., II GSK 1865/11, LEX nr 1096800

66. Postanowienie NSA z dnia 15 grudnia 2011 r., II GSK 1413/10, LEX nr 742882
67. Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2011 r., I OSK 1420/11, LEX nr 1134286.
68. Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2012 r., II GSK 1/12, LEX nr 1137843
69. Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2012 r., I OSK 175/11, LEX nr 1136648
70. Wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., II GSK 169/12, LEX nr 1137902
71. Wyrok NSA z dnia 20 marca 2012 r. I FSK 169/11, LEX nr 1419317
72. Postanowienie NSA z dnia 11 kwietnia 2012 r., II GSK 587/12, LEX nr 1337188
73. Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., II GSK 822/12, LEX nr 1216712
74. Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2012 r., II GSK 786/12, LEX nr 1216708
75. Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2012 r., II GSK 1012/12, LEX nr 1225696
76. Wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2012 r., II GSK 1030/11, LEX nr 1413632
77. Postanowienie NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r., II GSK 1223/12, LEX nr 1332630
78. Wyrok NSA dnia 30 sierpnia 2012 r., II GSK 1198/12, LEX nr 1244511
79. Postanowienie NSA z dnia 17 października 2012 r., II GSK 1640/12, LEX nr 1270098
80. Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., II GSK 364/13, LEX nr 1310453
81. Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r., I GSK 934/12, LEX nr 1372091
82. Wyrok NSA z dnia 31 lipca 2013 r., II GSK 1323/13, LEX nr 1558525
83. Wyrok NSA z dnia 3 października 2013 r., II FSK 1020/12, LEX nr 1382183
84. Wyrok NSA z dnia 8 października 2013 r., II GSK 1784/13, LEX nr 1382220
85. Postanowienie NSA z dnia 15 października 2013 r., II GSK 1922/13, LEX nr 1415158
86. Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2013 r., II GSK 1405/12, LEX nr 1617769
87. Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2014 r., II GSK 2314/13, LEX nr 1457675
88. Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2014 r., II GSK 2487/13, LEX nr 1450765
89. Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2014 r., II GSK 534/14, LEX nr 1485553
90. Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2014 r., II GSK 647/14, LEX nr 1481824
91. Wyrok NSA z dnia 7 maja 2014 r., II OSK 2886/12, LEX nr 1575608
92. Wyrok NSA z dnia 8 maja 2014 r., II GSK 249/13, LEX nr 1575466
93. Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2014 r., II GSK 896/13, LEX nr 1582018
94. Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2014 r., II GSK 1535/14, LEX nr 1581988
95. Wyrok NSA z dnia 16 października 2014 r., II GSK 2046/14, LEX nr 1530462
96. Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 27 października 2014 r., II GPS 2/14, LEX nr 1523401
97. Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2014 r., II GSK 2574/14, LEX nr 1592080
98. Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2016 r., II GSK 1551/15, LEX nr 2033693

99. Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2016 r., II FSK 494/14, LEX nr 2082990
100. Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2017 r., II GSK 2168/17, LEX nr 2387422
101. Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 16 października 2017 r., I FPS 1/17, LEX nr 2371605
102. Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2018 r., II GSK 152/18, LEX nr 2478863
103. Wyrok NSA z dnia 20 marca 2019 r., I GSK 179/19, LEX nr 2641622

Wykaz orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych

1. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 8 września 2004 r., II SAB/Wa 224/04, LEX nr 827087
2. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2005 r., III SA/Wa 394/05, LEX nr 177351
3. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 grudnia 2006 r., I SA/Bk 155/2004, LEX nr 800556
4. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2007 r., V SA/Wa 455/07, LEX nr 338887
5. Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 18 października 2007 r., II SA/Ol 861/07, LEX nr 303725.
6. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 października 2008 r., V SA/Wa 1961/08, LEX nr 1078688
7. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2008 r., I SA/Wa 688/08, LEX nr 1039488
8. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 kwietnia 2010 r., I SA/Bd 285/10, LEX nr 619745
9. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2010 r., V SA/Wa 451/10, LEX nr 675641
10. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lipca 2010 r., V SA/Wa 1333/10, LEX nr 1813281
11. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2010 r., V SA/Wa 1627/10, LEX nr 759302
12. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2010 r., V SA/Wa 1831/10, LEX nr 759318
13. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2010 r., V SA/Wa 2331/10, LEX nr 794402
14. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2010 r., V SA/Wa 1960/10, LEX nr 787245
15. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 marca 2011 r., I SA/Gd 107/11, LEX nr 990445
16. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 maja 2011 r., III SA/Lu 183/11, LEX nr 1132709
17. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 czerwca 2011 r., III SA/Po 276/11, LEX nr 1087610
18. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 sierpnia 2011 r., I SA/Sz 692/11, LEX nr 1150581
19. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 września 2011 r., I SA/Gd 409/11, LEX nr 965981
20. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 września 2011 r., III SA/Łd 752/11, LEX nr 1088090
21. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 września 2011 r., I SA/Ol 519/11, LEX nr 1084897

22. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 listopada 2011 r., III SA/Wr 485/11, LEX nr 1116579
23. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2012 r., V SA/Wa 2587/11, LEX nr 1139737
24. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2012 r., V SA/Wa 15/12, LEX nr 1276449
25. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2012 r., V SA/Wa 262/12, LEX nr 1365423
26. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 marca 2012 r., I SA/Sz 117/12, LEX nr 1137230
27. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 kwietnia 2012 r., II SA/Łd 160/12, LEX nr 1257984
28. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r., V SA/Wa 1507/12, LEX nr 1276455
29. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 sierpnia 2012 r., III SA/Łd 651/12, LEX nr 1618259
30. Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 28 stycznia 2013 r., III SA/Gl 1878/12, LEX nr 1280149
31. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 czerwca 2013 r., I SA/Bk 169/13, LEX nr 1400849
32. Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2014 r., III SA/Kr 1330/13, LEX nr 1421003
33. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2014 r., V SA/Wa 149/14, LEX nr 1577327
34. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 maja 2014 r., I SA/Sz 37/14, LEX nr 1473825
35. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 maja 2014 r., III SA/Wr 12/14, LEX nr 1482238.
36. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2014 r., V SA/Wa 1158/14, LEX nr 1562930
37. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2014 r., V SA/Wa 1193/14, LEX nr 2850849
38. Wyrok WSA w Krakowie z 20 lipca 2016 r., I SA/Kr 1954/15, LEX nr 2103909
39. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 stycznia 2018 r., I SA/Ke 662/17, LEX nr 2431025
40. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 czerwca 2018 r., I SA/Go 185/18, LEX nr 2504506
41. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 września 2019 r., III SA/Łd 592/19, LEX nr 2733944

Wykaz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

1. Wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1963 r., C-26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1
2. Wyrok TSUE z dnia 27 marca 1963 r., C-28-30/62 *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV przeciwko Administration fiscale néerlandaise*, ECLI:EU:C:1963:6

3. Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 1963 r., C-25/62 *Plaumann & Co. przeciwko Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, ECLI:EU:C:1963:17
4. Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 1964 r., C-6/64 *Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66
5. Wyrok TSUE z dnia 1 lipca 1965 r., C-106/63, C-107/63 *Alfred Toepfer i Getreide-Import Gesellschaft przeciwko Komisji EWG*, ECLI:EU:C:1965:65
6. Wyrok TSUE z dnia 1 grudnia 1965 r., C-16/65 *Schwarze przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1965:117
7. Wyrok TSUE z dnia 1 marca 1966 r., C-48/65 *Komisja przeciwko Alfons Lütticke GmbH*, ECLI:EU:C:1966:8
8. Wyrok TSUE z dnia 30 czerwca 1966 r., C-61/65 *Wdowa po G. Vaassen-Göbbels przeciwko Bestuur van Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*, ECLI:EU:C:1966:39
9. Wyrok TSUE z dnia 10 grudnia 1968 r., C-7/68 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1968:51
10. Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 1969 r., C-29/68 *Milch-, Fett- und Eierkontor GmbH przeciwko Hauptzollamt Saarbrücken*, ECLI:EU:C:1969:27
11. Wyrok TSUE z dnia 10 grudnia 1969 r., C-6/69, C-11/69 *Komisja przeciwko Republice Francuskiej*, ECLI:EU:C:1969:68
12. Wyrok TSUE z dnia 5 maja 1970 r., C-77/69 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1970:34
13. Wyrok TSUE z dnia 18 listopada 1970 r., C-8/70 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1970:94
14. Wyrok TSUE z dnia 14 grudnia 1971 r., C-7/71 *Komisja przeciwko Francji*, ECLI:EU:C:1971:121
15. Wyrok TSUE z dnia 12 lipca 1973 r., C-70/72 *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:1973:87
16. Wyrok TSUE z dnia 16 stycznia 1974 r., C-166/73 *Rheinmühlen Düsseldorf przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1974:3
17. Wyrok TSUE z dnia 30 kwietnia 1974 r., C-181/73 *R. & V. Haegeman przeciwko państwu belgijskiemu*, ECLI:EU:C:1974:41
18. Wyrok TSUE z dnia 8 kwietnia 1976 r., C-43/75 *Gabrielle Defrenne przeciwko Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, ECLI:EU:C:1976:56
19. Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 1976 r., C-52/75 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1976:29

20. Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 1976 r., C-33/76 *Rewe-Zentralfinanz eG i Rewe-Zentral AG przeciwko Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECLI:EU:C:1976:188
21. Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 1976 r., C-45/76 *Comet BV przeciwko Produktschap voor Siergewassen*, ECLI:EU:C:1976:191
22. Postanowienie TSUE z dnia 21 maja 1977 r., C-31/77 *Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, ECLI:EU:C:1977:86
23. Wyrok TSUE z dnia 9 marca 1978 r., C-106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49
24. Wyrok TSUE z dnia 4 października 1979 r., C-141/78 *Republika Francuska przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, ECLI:EU:C:1979:225
25. Wyrok TSUE z dnia 6 maja 1980 r., C-102/79 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1980:120
26. Wyrok TSUE z dnia 16 czerwca 1981 r., C-126/80 *Maria Salonia przeciwko Giorgio Poidomani i Franca Giglio, wdowa po Baglieri*, ECLI:EU:C:1981:136
27. Wyrok TSUE z dnia 6 października 1981 r., C-246/80 *Broekmeulen przeciwko Huisarts Registratie Commissie*, ECLI:EU:C:1981:218
28. Wyrok TSUE z dnia 14 stycznia 1982 r., C-65/81 *Francesco Reina i Letizia Reina przeciwko Landeskreditbank Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1982:6
29. Wyrok TSUE z dnia 23 marca 1982 r. w sprawie C-102/81 *Nordsee przeciwko Reederei Mond*, ECLI:EU:C:1982:107
30. Wyrok TSUE z dnia 25 maja 1982 r., C-96/81 *Komisja przeciwko Niderlandom*, ECLI:EU:C:1982:192
31. Wyrok TSUE z dnia 6 października 1982 r., C-283/81 *Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della sanità*, ECLI:EU:C:1982:335
32. Wyrok TSUE z dnia 1 marca 1983 r., C-301/81 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1983:51
33. Wyrok TSUE z dnia 31 stycznia 1984 r., C-74/82 *Komisja przeciwko Irlandii*, ECLI:EU:C:1984:34
34. Wyrok TSUE z dnia 14 lutego 1984 r., C-325/82 *Komisja przeciwko Niemcom*, ECLI:EU:C:1984:60
35. Postanowienie TSUE z dnia 7 czerwca 1985 r., C-154/85 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1985:249
36. Wyrok TSUE z dnia 18 marca 1986 r., C-85/85 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1986:129

37. Wyrok TSUE z dnia 23 kwietnia 1986 r., C-294/83 *Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, ECLI:EU:C:1986:166
38. Wyrok TSUE z dnia 30 września 1987 r., C-12/86 *Meryem Demirel przeciwko Stadt Schwäbisch Gmünd*, ECLI:EU:C:1987:400
39. Wyrok TSUE z dnia 22 października 1987 r., C-314/85 *Foto-Frost przeciwko Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECLI:EU:C:1987:452
40. Wyrok TSUE z dnia 2 lutego 1988 r., C-293/85 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1988:40
41. Wyrok TSUE z dnia 2 lutego 1988 r., C-24/86 *Vincent Blazot przeciwko Université de Liège i innym*, ECLI:EU:C:1988:43
42. Wyrok TSUE z dnia 23 lutego 1988 r., C-68/86 *Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:1988:85
43. Wyrok TSUE z dnia 14 lutego 1989 r., C-247/87 *Star Fruit Company SA przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1989:58
44. Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 1989 r., C-103/88 *Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano*, ECLI:EU:C:1989:256
45. Wyrok TSUE z dnia 17 października 1989 r., C-109/88 *Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark przeciwko Dansk Arbejdsgiverforening, agissant pour Danfoss*, ECLI:EU:C:1989:383
46. Wyrok TSUE z dnia 17 maja 1990 r., C-262/88 *Douglas Harvey Barber przeciwko Guardian Royal Exchange Assurance Group*, ECLI:EU:C:1990:209
47. Wyrok TSUE z dnia 17 maja 1990 r., C-87/89 *Société nationale interprofessionnelle de la tomate i in. przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1990:213
48. Wyrok TSUE z dnia 22 maja 1990 r., C 70/88 *Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1990:217
49. Postanowienie TSUE z dnia 23 maja 1990 r., C-72/90 *Asia Motor France przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1990:230
50. Wyrok TSUE z dnia 12 lipca 1990 r., C-188/89 *A. Foster i in. przeciwko British Gas plc*, ECLI:EU:C:1990:313
51. Wyrok TSUE z dnia 18 października 1990 r., C-297/88, C-197/89 *Massam Dzodzi przeciwko państwu belgijskiemu*, ECLI:EU:C:1990:360
52. Wyrok TSUE z dnia 8 listopada 1990 r., C-231/89 *Krystyna Gmurzynska-Bscher przeciwko Oberfinanzdirektion Köln*, ECLI:EU:C:1990:386

53. Wyrok TSUE z dnia z dnia 21 marca 1991 r., C-209/89 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1991:139
54. Wyrok TSUE z dnia 16 maja 1991 r., C-96/89 *Komisja przeciwko Niderlandom*, ECLI:EU:C:1991:213
55. Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 1991 r., C-6/90, C-9/90 *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1991:428
56. Wyrok TSUE z dnia 8 kwietnia 1992 r., C-166/91 *Gerhard Bauer przeciwko Conseil national de l'ordre des architectes*, ECLI:EU:C:1992:184
57. Wyrok TSUE z dnia 16 lipca 1992 r., C-83/91 *Wienand Meilicke przeciwko ADV/ORG A. Meyer AG*, ECLI:EU:C:1992:332
58. Wyrok TSUE z dnia 30 marca 1993 r., C-24/92 *Corbiau przeciwko Administration des contributions*, ECLI:EU:C:1993:118
59. Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 1993 r., C-243/89 *Komisja przeciwko Danii*, ECLI:EU:C:1993:257
60. Wyrok TSUE z dnia 7 lipca 1994 r., C-130/93 *Lamair NV przeciwko Nationale Dienst voor Afzet van Land- en Tuinbouwprodukten*, ECLI:EU:C:1994:281
61. Wyrok Sądu z dnia 14 września 1995 r., T-571/93 *Lefebvre frères et soeurs, GIE Fructifruit, Association des mûrisseurs indépendants i Star fruits Cie przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:1995:163
62. Wyrok TSUE z dnia 19 października 1995 r., C-111/94 *Job Centre Coop. ARL*, ECLI:EU:C:1995:340
63. Wyrok TSUE z dnia 15 grudnia 1995 r., C-415/93 *Union royale belge des sociétés de football association ASBL przeciwko Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA przeciwko Jean-Marc Bosman i innym oraz Union des associations européennes de football (UEFA) przeciwko Jean-Marc Bosman*, ECLI:EU:C:1995:463
64. Wyrok TSUE z dnia 5 marca 1996 r., C-46/93, C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA przeciwko Bundesrepublik Deutschland i The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i innym*, ECLI:EU:C:1996:79
65. Wyrok TSUE z dnia 5 marca 1996 r., C-46/93, C-48/93 *Brasserie du pêcheur przeciwko Bundesrepublik Deutschland i The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame i in.*, ECLI:EU:C:1996:79
66. Wyrok TSUE z dnia 25 kwietnia 1996 r., C-87/94 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1996:161

67. Wyrok z dnia 26 listopada 1996 r., C-68/95 *T. Port GmbH & Co. KG przeciwko Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, ECLI:EU:C:1996:452
68. Wyrok TSUE z dnia 12 grudnia 1996 r., C-104/95 *Georgios Kontogeorgas przeciwko Kartonpak AE*, ECLI:EU:C:1996:492
69. Wyrok TSUE z dnia 29 maja 1997 r., C-299/95 *Friedrich Kremzow przeciwko Republik Österreich*, ECLI:EU:C:1997:254
70. Wyrok TSUE z dnia 10 lipca 1997 r., C-373/95 *Federica Maso i in. i Graziano Gazzetta i in. przeciwko Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) i Repubblica italiana*, ECLI:EU:C:1997:353
71. Wyrok TSUE z dnia 17 września 1997 r., C-54/96 *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft przeciwko Bundesbaugesellschaft Berlin*, ECLI:EU:C:1997:413
72. Wyrok TSUE z dnia 20 listopada 1997 r., C-338/95 *Królestwo Belgii przeciwko Królestwu Hiszpanii*, ECLI:EU:C:1997:552
73. Wyrok TSUE z dnia 9 grudnia 1997 r., C-265/95 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*, ECLI:EU:C:1997:595
74. Wyrok TSUE z dnia 24 września 1998 r., C-35/97 *Komisja przeciwko Francji*, ECLI:EU:C:1998:431
75. Wyrok TSUE z dnia 1 października 1998 r., C-238/96 *Irlandia przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1998:451
76. Wyrok TSUE z dnia 1 października 1998 r., C-71/97 *Komisja przeciwko Hiszpanii*, ECLI:EU:C:1998:455
77. Wyrok TSUE z dnia 15 października 1998 r., C-326/97 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1998:487
78. Wyrok TSUE z dnia 1 grudnia 1998 r., C-326/96 *B.S. Levez przeciwko T.H. Jennings (Harlow Pools) Ltd.*, ECLI:EU:C:1998:577
79. Wyrok TSUE z dnia 15 czerwca 1999 r., C-321/97 *Ulla-Brith Andersson i Susanne Wåkerås-Andersson przeciwko Svenska staten*, ECLI:EU:C:1999:307
80. Wyrok Sądu z dnia 29 września 1999 r., T-126/97 *Sonasa – Sociedade Nacional de Segurança Lda przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:1999:239
81. Wyrok TSUE z dnia 11 stycznia 2000 r., C-285/98 *Tanja Kreil przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2000:2
82. Wyrok TSUE z dnia 15 czerwca 2000 r., C-348/97 *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:2000:317

83. Wyrok TSUE z dnia 6 lipca 2000 r., C-407/98 *Katarina Abrahamsson i Leif Anderson przeciwko Elisabet Fogelqvist*, ECLI:EU:C:2000:367
84. Wyrok TSUE z dnia 6 lipca 2000 r., C-236/99 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:2000:374
85. Wyrok TSUE z dnia 28 czerwca 2001 r., C-118/00 *Gervais Larsy przeciwko Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI)*, ECLI:EU:C:2001:368
86. Postanowienie TSUE z dnia 10 lipca 2001 r., C-86/00 *HSB-Wohnbau*, ECLI:EU:C:2001:394
87. Wyrok TSUE z dnia 9 października 2001 r., C-80/99 *Ernst-Otto Flemmer i Renate Christoffel przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2005:548
88. Postanowienie TSUE z dnia 22 stycznia 2002 r., C-447/00 *Holto Ltd*, ECLI:EU:C:2002:38
89. Wyrok TSUE z dnia 24 stycznia 2002 r., C-118/99 *Republika Francuska przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2002:39
90. Wyrok Sądu z dnia 30 stycznia 2002 r., T-54/99 *Max Mobil Telekommunikation Service GmbH przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2002:20
91. Wyrok TSUE z dnia 19 marca 2002 r., C-13/00 *Komisja przeciwko Irlandii*, ECLI:EU:C:2002:184
92. Wyrok TSUE z dnia 4 czerwca 2002 r., C-99/00 *postępowanie karne przeciwko Kenny Roland Lyckeskog*, ECLI:EU:C:2002:329
93. Wyrok TSUE z dnia 19 września 2002 r., C-336/00 *Republik Österreich przeciwko Martin Huber*, ECLI:EU:C:2002:509
94. Wyrok Sądu z dnia 26 września 2002 r., T-199/99 *Sgaravatti Mediterranea Srl przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2002:228
95. Wyrok Sądu z dnia 17 października 2002 r., T-180/00 *Astipesca SL przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2002:249.
96. Wyrok TSUE z dnia 5 listopada 2002 r., C-325/00 *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:2002:633
97. Wyrok TSUE z dnia 10 kwietnia 2003 r., C-20/01, C-28/01 *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:2003:220
98. Wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2003 r., C-145/01 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2003:324

99. Wyrok TSUE z dnia 30 września 2003 r., C-224/01 *Gerhard Köbler przeciwko Republik Österreich*, ECLI:EU:C:2003:513
100. Wyrok TSUE z dnia 9 grudnia 2003 r., C-129/00 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2003:656
101. Wyrok TSUE z dnia 14 września 2004 r., C-385/02 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2004:522
102. Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 2004 r., C-358/03 *Komisja przeciwko Austrii*, ECLI:EU:C:2004:824
103. Wyrok TSUE z dnia 26 kwietnia 2005 r., C-494/01 *Komisja przeciwko Irlandii*, ECLI:EU:C:2005:250
104. Wyrok TSUE z dnia 12 maja 2005 r., C-278/03 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2005:281
105. Wyrok TSUE z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-287/03 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:2005:282
106. Postanowienie Sądu z dnia 28 czerwca 2005 r., T-386/04 *Eridania Sadam SpA i inni przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2005:258
107. Wyrok Sądu z dnia 30 czerwca 2005 r., T-347/03 *Eugénio Branco, Lda przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2005:265
108. Wyrok TSUE z dnia 15 września 2005 r., C-495/03 *Intermodal Transports BV przeciwko Staatssecretaris van Financiën*, ECLI:EU:C:2005:552
109. Postanowienie Sądu z dnia 10 listopada 2005 r., T-182/05 *Kowalski przeciwko Polsce*, ECLI:EU:T:2005:390
110. Wyrok TSUE z dnia 30 maja 2006 r., C-459/03 *Komisja przeciwko Irlandii*, ECLI:EU:C:2006:345
111. Wyrok TSUE z dnia 13 czerwca 2006 r., C-173/03 *Traghetti del Mediterraneo SpA przeciwko Repubblica italiana*, ECLI:EU:C:2006:391
112. Wyrok TSUE z dnia 12 września 2006 r., C-145/04 *Królestwo Hiszpanii przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, ECLI:EU:C:2006:543
113. Wyrok TSUE z dnia 19 września 2006 r., C-392/04, C-422/04 i-21 *Germany GmbH (C-392/04) i Arcor AG & Co. KG (C-422/04) przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2006:586
114. Wyrok TSUE z dnia 5 października 2006 r., C-105/02 *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:2006:637

115. Wyrok TSUE z dnia 26 października 2006 r., C-371/04 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2006:668
116. Postanowienie Sądu z dnia 16 stycznia 2007 r., T-328/06 *AJ Siwecki przeciwko Polsce*, ECLI:EU:T:2007:8
117. Wyrok TSUE z dnia 13 marca 2007 r., C-432/05 *Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern*, ECLI:EU:C:2007:163
118. Wyrok TSUE z dnia 26 kwietnia 2007 r., C-135/05 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2007:250
119. Wyrok TSUE z dnia 7 czerwca 2007 r., C-222/05 do C-225/05 *J. van der Weerd i inni, H. de Rooy sr. oraz H. de Rooy jr., Maatschap H. en J. van 't Oever i inni oraz B. J. van Middendorp przeciwko Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, ECLI:EU:C:2007:318
120. Wyrok TSUE z dnia 18 lipca 2007 r., C-503/04 *Komisja przeciwko Niemcom*, ECLI:EU:C:2007:432
121. Wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 2007 r., T-308/05 *Republika Włoska przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2007:382
122. Wyrok TSUE z dnia 10 stycznia 2008 r., C-70/06 *Komisja przeciwko Portugalii*, ECLI:EU:C:2008:3
123. Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 2008 r., C-210/06 *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*, ECLI:EU:C:2008:723
124. Wyrok TSUE z dnia 22 grudnia 2008 r., C-333/07 *Société Régie Networks przeciwko Direction de contrôle fiscal Rhône-Alpes Bourgogne*, ECLI:EU:C:2008:764
125. Wyrok Sądu z dnia 30 czerwca 2009 r., T-444/07 *Centre de promotion de l'emploi par la micro-entreprise (CPEM) przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2009:227
126. Wyrok TSUE z dnia 6 października 2009 r., C-40/08 *Asturcom Telecomunicaciones SL przeciwko Cristina Rodríguez Nogueira*, ECLI:EU:C:2009:615
127. Wyrok TSUE z dnia 26 stycznia 2010 r., C-118/08 *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL przeciwko Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2010:39
128. Wyrok TSUE z dnia 4 marca 2010 r., C-297/08 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2010:115
129. Wyrok Sądu z dnia 18 czerwca 2010 r., T-549/08 *Wielkie Księstwo Luksemburga przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2010:244
130. Wyrok TSUE z dnia 5 października 2010 r., C-173/09 *Georgi Ivanov Elchinov przeciwko Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa*, ECLI:EU:C:2010:581

131. Wyrok TSUE z dnia 9 listopada 2010 r., C-137/08 *VB Pénzügyi Lízing Zrt. przeciwko Ferenc Schneider*, ECLI:EU:C:2010:659
132. Wyrok TSUE z dnia 9 listopada 2010 r., C-92/09 *Volker und Markus Schecke GbR przeciwko Land Hessen*, ECLI:EU:C:2010:662
133. Wyrok TSUE z dnia 22 grudnia 2010 r., C-279/09 *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2010:811
134. Wyrok TSUE z dnia 15 stycznia 2013 r., C-416/10 *Jozef Križan i in. przeciwko Slovenská inšpekcia životného prostredia*, ECLI:EU:C:2013:8
135. Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 2013 r., C-617/10 *Åklagaren przeciwko Hans Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105
136. Wyrok TSUE z dnia 18 kwietnia 2013 r., C-565/11 *Mariana Irimie przeciwko Administrația Finanțelor Publice Sibiu i Administrația Fondului pentru Mediu*, ECLI:EU:C:2013:250
137. Wyrok TSUE z dnia 27 czerwca 2013 r., C-93/12 *ET Agroconsulting-04-Welko Stojanow przeciwko Izpylnitelen direktor na Dyržawen fond „Zemedelie” Razplasztatelna agencija*, ECLI:EU:C:2013:432
138. Wyrok TSUE z dnia 17 września 2014 r., C-562/12 *Liivimaa Lihaveis MTÜ przeciwko Eesti-Läti programmi 2007–2013 Seirekomitee*, ECLI:EU:C:2014:2229
139. Wyrok TSUE z dnia 23 października 2014 r., C-437/13 *Unitrading Ltd przeciwko Staatssecretaris van Financiën*, ECLI:EU:C:2014:2318
140. Wyrok TSUE z dnia 15 września 2016 r., C-439/14, C-488/14 *SC Star Storage SA i in. przeciwko Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Informatică (ICI) i in.*, ECLI:EU:C:2016:688
141. Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2014 r., C-470/12 *Pohotovost' s.r.o. przeciwko Miroslavowi Vašucie*, ECLI:EU:C:2014:101
142. Wyrok TSUE z dnia 5 lipca 2016 r., C-614/14 *Postępowanie karne przeciwko Atanasowi Ognyanowowi*, ECLI:EU:C:2016:514
143. Wyrok TSUE z dnia 17 kwietnia 2018 r., C-441/17 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI:EU:C:2018:255

Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

1. Wyrok ETPC z dnia 7 grudnia 1976 r. *Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 5493/72

2. Wyrok ETPC z dnia 6 września 1978 r. *Klass i inni przeciwko Niemcom*, skarga nr 5029/71
3. Wyrok ETPC z dnia 26 marca 1987 r. *Leander przeciwko Szwecji*, skarga nr 9248/81
4. Wyrok ETPC z dnia 19 marca 1991 r. *Cardot przeciwko Francji*, skarga nr 11069/84
5. Wyrok ETPC z dnia 25 marca 1993 r. *Costello-Roberts przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 13134/87
6. Wyrok ETPC z dnia 23 marca 1995 r. *Loizidou przeciwko Turcji*, skarga nr 15318/89
7. Wyrok ETPC z dnia 24 października 1995 r. *Agrotexim i inni przeciwko Grecji*, skarga nr 14807/89
8. Wyrok ETPC z dnia 16 września 1996 r. *Akdivar i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 21893/93
9. Wyrok ETPC z dnia 18 grudnia 1996 r. *Loizidou przeciwko Turcji*, skarga nr 15318/89
10. Wyrok ETPC z dnia 19 lutego 1998 r. *Dalia przeciwko Francji*, skarga nr 26102/95
11. Wyrok ETPC z dnia 24 lutego 1998 r. *Botta przeciwko Włochom*, skarga nr 21439/93
12. Wyrok ETPC z dnia 24 kwietnia 1998 r. *Selçuk i Asker przeciwko Turcji*, skargi nr 23184/94 i 23185/94
13. Postanowienie ETPC z dnia 29 czerwca 1999 r. *Dewicka przeciwko Polsce*, skarga nr 38670/97
14. Wyrok ETPC z dnia 28 lipca 1999 r. *Selmouni przeciwko Francji*, skarga nr 25803/94
15. Wyrok ETPC z dnia 31 marca 2000 r. *Dulaurans przeciwko Francji*, skarga nr 34553/97
16. Wyrok ETPC z dnia 6 kwietnia 2000 r. *Comingersoll S.A. przeciwko Portugalii*, skarga nr 35382/97
17. Postanowienie ETPC z dnia 27 kwietnia 2000 r. *Ben Salah Adraqui i Dhaima przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 45023/98
18. Postanowienie ETPC z dnia 29 czerwca 2000 r. *Kadiķis przeciwko Łotwie*, skarga nr 47634/99
19. Wyrok ETPC z dnia 26 października 2000 r. *Kudła przeciwko Polsce*, skarga nr 30210/96
20. Wyrok ETPC z dnia 14 marca 2002 r. *Paul i Audrey Edwards przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 46477/99
21. Wyrok ETPC z dnia 25 lipca 2002 r. *Sovtransavto Holding przeciwko Ukrainie*, skarga nr 48553/99
22. Postanowienie ETPC z dnia 4 lutego 2003 r. *Duringer i Grunge przeciwko Francji*, skarga nr 61164/00
23. Wyrok ETPC z dnia 9 października 2003 r. *Szott-Medyńska i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 47414/99

24. Wyrok ETPC z dnia 14 października 2003 r. *Gidel przeciwko Polsce*, skarga nr 75872/01
25. Wyrok ETPC z dnia 4 grudnia 2003 r. *M.C. przeciwko Bułgarii*, skarga nr 39272/98
26. Postanowienie ETPC z dnia 30 marca 2004 r. *Jian przeciwko Rumunii*, skarga nr 46640/99
27. Wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2004 r. *Broniowski przeciwko Polsce*, skarga nr 31443/96
28. Wyrok ETPC z dnia 4 lutego 2005 r. *Mamatkulov i Askarov przeciwko Turcji*, skarga nr 46827/99
29. Wyrok ETPC z dnia 3 marca 2005 r. *Brudnicka i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 54723/00
30. Wyrok ETPC z dnia 10 stycznia 2006 r. *Teltronic-CATV przeciwko Polsce*, skarga nr 48140/99
31. Wyrok ETPC z dnia 8 marca 2006 r. *Blečić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 59532/00
32. Wyrok ETPC z dnia 29 marca 2006 r. *Giuseppina i Orestina Procaccini przeciwko Włochom*, skarga nr 65075/01
33. Wyrok ETPC z dnia 26 maja 2006 r. *Riener przeciwko Bułgarii*, skarga nr 46343/99
34. Postanowienie ETPC z dnia 25 września 2006 r. *Agbovi przeciwko Niemcom*, skarga nr 71759/01
35. Postanowienie ETPC z dnia 3 października 2006 r. *Palusiński przeciwko Polsce*, skarga nr 62414/00
36. Wyrok ETPC z dnia 5 lipca 2007 r. *Celniku przeciwko Grecji*, skarga nr 21449/04
37. Wyrok ETPC z dnia 15 listopada 2007 r. *Khamidov przeciwko Rosji*, skarga nr 72118/01
38. Wyrok ETPC z dnia 15 stycznia 2008 r. *Rozmarynowski przeciwko Polsce*, skarga nr 37149/02
39. Wyrok ETPC z dnia 24 kwietnia 2008 r. *Todorova i inni przeciwko Bułgarii*, skargi nr 48380/99, 51362/99, 60036/00 i 73465/01
40. Wyrok ETPC z dnia 28 kwietnia 2008 r. *Hutten-Czapska przeciwko Polsce*, skarga nr 35014/97
41. Postanowienie ETPC z dnia 10 czerwca 2008 r. *Komorowska przeciwko Polsce*, skarga nr 38226/03
42. Wyrok ETPC z dnia 3 lipca 2008 r. *Kushoglu przeciwko Bułgarii*, skarga nr 48191/99
43. Wyrok ETPC z dnia 23 września 2008 r. *Kachel przeciwko Polsce*, skarga nr 22930/05
44. Wyrok ETPC z dnia 27 listopada 2008 r. *Salduz przeciwko Turcji*, skarga nr 36391/02
45. Wyrok ETPC z dnia 24 lutego 2009 r. *Długolecki przeciwko Polsce*, skarga nr 23806/03
46. Wyrok ETPC z dnia 9 kwietnia 2009 r. *Šilih przeciwko Słowenii*, skarga nr 71463/01
47. Wyrok ETPC z dnia 30 czerwca 2009 r. *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 32772/02

48. Wyrok ETPC z dnia 15 października 2009 r. *Micallef przeciwko Malcie*, skarga nr 17056/06
49. Wyrok ETPC z dnia 12 stycznia 2010 r. *Bišta przeciwko Polsce*, skarga nr 22807/07
50. Postanowienie ETPC z dnia 19 stycznia 2010 r. *Bock przeciwko Niemcom*, skarga nr 22051/07
51. Wyrok ETPC z dnia 4 marca 2010 r. *Patrikova przeciwko Bułgarii*, skarga nr 71835/01
52. Wyrok ETPC z dnia 1 czerwca 2010 r. *Ionescu przeciwko Rumunii*, skarga nr 36659/04
53. Postanowienie ETPC z dnia 22 czerwca 2010 r. *Jurga przeciwko Polsce*, skarga nr 30540/09
54. Wyrok ETPC z dnia 1 lipca 2010 r. *Korolev przeciwko Rosji*, skarga nr 25551/05
55. Postanowienie ETPC z dnia 23 października 2010 r. *Kozlova i Smirnova przeciwko Łotwie*, skarga nr 57381/00
56. Wyrok ETPC z dnia 9 listopada 2010 r. *Farhad Aliyev przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 37138/06
57. Wyrok ETPC z dnia 25 listopada 2010 r. *Mileva i inni przeciwko Bułgarii*, skargi nr 43449/02 i 21475/04
58. Postanowienie ETPC z dnia 15 grudnia 2010 r. *Konas przeciwko Polsce*, skarga nr 54862/07
59. Wyrok ETPC z dnia 1 lutego 2011 r. *Karoussiotis przeciwko Portugalii*, skarga nr 23205/08
60. Wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 2011 r. *Giuran przeciwko Rumunii*, skarga nr 24360/04
61. Wyrok ETPC z dnia 20 września 2011 r. *Shesti Mai Engineering OOD i inni przeciwko Bułgarii*, skarga nr 17854/04
62. Wyrok ETPC z dnia 20 września 2011 r. *Kiوسي przeciwko Grecji*, skarga nr 52036/09
63. Wyrok ETPC z dnia 15 listopada 2011 r. *w sprawie Ivanțoc i inni przeciwko Mołdawii i Rosji*, skarga nr 23687/05
64. Wyrok ETPC z dnia 7 lutego 2012 r. *Von Hannover przeciwko Niemcom*, skarga nr 40660/08 i 60641/08.
65. Wyrok ETPC z dnia 11 grudnia 2012 r. *Halil Yüksel przeciwko Turcji*, skarga nr 39125/04
66. Wyrok ETPC z dnia 9 kwietnia 2013 r. *Andelković przeciwko Serbii*, skarga nr 1401/08
67. Wyrok ETPC z dnia 14 marca 2013 r. *Eon przeciwko Francji*, skarga nr 26118/10
68. Wyrok ETPC z dnia 26 marca 2013 r. *Zorica Jovanović przeciwko Serbii*, skarga nr 21794/08

69. Wyrok ETPC z dnia 9 lipca 2013 r. *Sindicatul „Păstorul cel Bun” przeciwko Rumunii*, skarga nr 2330/09
70. Wyrok ETPC z dnia 12 listopada 2013 r. *Söderman przeciwko Szwecji*, skarga nr 5786/08
71. Wyrok ETPC z dnia 22 maja 2014 r. *Ilgar Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 15172/13
72. Wyrok ETPC z dnia 4 listopada 2014 r. *Tarakhel przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 29217/12
73. Wyrok ETPC z dnia 2 grudnia 2014 r. *Emel Boyraz przeciwko Turcji*, skarga nr 61960/08
74. Wyrok ETPC z dnia 5 lutego 2015 r. *Bochan przeciwko Ukrainie*, skarga nr 22251/08