

UNIwersytet w Białymstoku

Wydział Prawa

Katedra Prawa Międzynarodowego Publicznego

**PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W
POLSKIM SYSTEMIE WDRAŻANIA
FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ.
TEORIA I PRAKTYKA**

mgr Wioleta Hryniewicka-Filipkowska

Rozprawa doktorska

przygotowana pod kierunkiem naukowym

dr. hab. Macieja Perkowskiego, prof. UwB

i Promotora pomocniczego

dr. Andrzeja Igora Jackiewicza

Białystok 2015

SPIS TREŚCI

| | |
|--|-----|
| Wykaz skrótów | 6 |
| Wstęp | 10 |
| I. Prawo do dobrej administracji w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej <i>sensu largo</i> | |
| 1. Prawo do dobrej administracji – założenia i praktyka | 19 |
| 1.1 Geneza prawa do dobrej administracji..... | 19 |
| 1.2 Pojęcie prawa do dobrej administracji..... | 49 |
| 1.3 Treść i zakres obowiązywania prawa do dobrej administracji..... | 63 |
| 1.4 Praktyczny wymiar prawa do dobrej administracji..... | 80 |
| 2. Pojęcie systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej <i>sensu largo</i> | 90 |
| 2.1 Elementy składowe systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej..... | 90 |
| 2.2 Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej..... | 106 |
| 2.3 Szczególne znaczenie zasady subsydiarności dla systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej..... | 117 |
| 2.4 Rekonstrukcja subsydiarna systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej i jej konsekwencje krajowe..... | 131 |
| 3. Instytucje polskie a unijne prawo do dobrej administracji | 140 |
| 3.1 Kryteria identyfikacji instytucji polskich zobowiązanych gwarantować prawo do dobrej administracji..... | 140 |
| 3.1.1 Kryterium polityk Unii Europejskiej wdrażanych przez daną instytucję..... | 142 |
| 3.1.2 Kryterium zadań związanych z wdrażaniem funduszy Unii Europejskiej..... | 162 |
| 3.1.3 Kryterium kontaktu z klientem..... | 171 |
| 3.2 Identyfikacja instytucji polskich wdrażających fundusze Unii Europejskiej zobowiązanych gwarantować prawo do dobrej administracji..... | 173 |
| 3.2.1 Instytucje polskie koordynujące krajowe wdrażanie polityk opartych na funduszach Unii Europejskiej..... | 173 |
| 3.2.2 Instytucje polskie realizujące zadania związane z wdrażaniem funduszy Unii Europejskiej..... | 178 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 3.2.3 | Instytucje polskie wdrażające fundusze Unii Europejskiej posiadające kontakt z klientem..... | 188 |
| 3.3 | Identyfikacja gwarancji przestrzegania prawa do dobrej administracji przez instytucje polskie..... | 198 |
| 3.3.1 | Identyfikacja podstaw prawa do dobrej administracji w prawie polskim.... | 198 |
| 3.3.2 | Gwarancje proceduralne realizacji prawa do dobrej administracji..... | 212 |
| 3.3.3 | Gwarancje praktyczne realizacji prawa do dobrej administracji..... | 230 |

II. Funkcjonowanie prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej

| | | |
|-----------|--|------------|
| 4. | Standard prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej – tezy | 241 |
| 4.1 | Standard prawa do dobrej administracji na etapie aplikowania..... | 241 |
| 4.2 | Standard prawa do dobrej administracji na etapie procedury odwoławczej..... | 267 |
| 4.3 | Standard prawa do dobrej administracji na etapie realizacji projektu..... | 283 |
| 4.4 | Standard prawa do dobrej administracji na etapie postprojektowym..... | 294 |
| 5. | Założenia i wyniki badań empirycznych standardu prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej – badania | 297 |
| 5.1 | Reprezentatywne studia przypadków..... | 297 |
| 5.2 | Podstawowe założenia badawcze..... | 303 |
| 5.3 | Założenia metodologiczne badań..... | 304 |
| 5.4 | Zakres podmiotowy badań/grupy respondentów..... | 306 |
| 5.5 | Wyniki badań empirycznych..... | 308 |
| 6. | Standard prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej – wnioski | 323 |
| 6.1 | Ocena praktyki..... | |
| 6.2 | Problemy prawne i praktyczne..... | 327 |
| 6.3 | Rekomendacje optymalizacyjne..... | 330 |
| | Zakończenie..... | 333 |
| | Aneks: Kwestionariusz ankiety CAWI dla instytucji wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce..... | 337 |

| | |
|---------------------------------------|------------|
| Bibliografia i netografia..... | 347 |
| Spis rysunków..... | 385 |
| Spis tabel..... | 386 |

WYKAZ SKRÓTÓW

| | |
|------------|--|
| ARiMR - | Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa |
| ARP - | Agencja Rozwoju Pomorza |
| ARR - | Agencja Rynku Rolnego |
| COREPER - | Komitet Stałych Przedstawicieli |
| EBI - | Europejski Bank Inwestycyjny |
| EFGR - | Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji |
| EFMiR - | Europejski Fundusz Morski i Rybacki |
| EFR - | Europejski Fundusz Rybacki |
| EFROW - | Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich |
| EFRR - | Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego |
| EFS - | Europejski Fundusz Społeczny |
| EKDPA - | Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej |
| EKPCz - | Europejska Konwencja Praw Człowieka (Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) |
| ERPO - | Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich |
| ETO - | Trybunał Obrachunkowy (Europejski Trybunał Obrachunkowy) |
| ETPCz - | Europejski Trybunał Praw Człowieka |
| ETS - | Europejski Trybunał Sprawiedliwości (właściwie Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) |
| EUROJUST - | Europejski Urząd do spraw Współpracy Sądowej |
| EUROPOL - | Europejski Urząd Policji |
| EWEA - | Europejska Wspólnota Energii Atomowej |
| EWG - | Europejska Wspólnota Gospodarcza |
| EWWiS - | Europejska Wspólnota Węgla i Stali |
| FRONTEX - | Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich |
| FS - | Fundusz Społeczny |
| IA - | instytucja audytowa |
| IC - | instytucja certyfikująca |
| IK NSRO - | Instytucja Koordynująca Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia |

| | |
|-----------|--|
| IK RPO - | Instytucja Koordynująca Regionalnymi Programami Operacyjnymi |
| IOK - | instytucja ogłaszająca konkurs |
| IP - | instytucja pośrednicząca |
| IP II - | instytucja pośrednicząca drugiego stopnia |
| IW - | instytucja wdrażająca |
| IZ - | instytucja zarządzająca |
| JAE - | Jednolity Akt Europejski |
| JST - | jednostki samorządu terytorialnego |
| KE - | Komisja Europejska |
| KJO - | Krajowa Jednostka Oceny |
| KK - | Komitet Koordynacyjny |
| k.p.a. - | Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego |
| KPPUE - | Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej |
| KOP - | komisja oceny projektów |
| LGD | lokalna grupa działania |
| LGR | lokalna grupa rybacka |
| LPI - | lokalny punkt informacyjny |
| MF - | Ministerstwo Finansów |
| MRiRW - | Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi |
| MRR - | Ministerstwo Rozwoju Regionalnego |
| NFOŚiGW - | Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej |
| NGO | non-government organization (organizacja pozarządowa) |
| NSA | Naczelny Sąd Administracyjny |
| NSRO | Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia |
| OLAF - | Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych |
| PE - | Parlament Europejski |
| PEWT - | Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej |
| PFRR - | Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego |
| PIFE - | Punkty Informacyjne Funduszy Europejskich |
| PO - | program operacyjny |
| PO IG - | Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka |
| PO IiŚ - | Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko |

| | |
|----------------|---|
| PO KL - | Program Operacyjny Kapitał Ludzki |
| PO PT - | Program Operacyjny Pomoc Techniczna |
| PO RPW - | Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej |
| PO RYBY - | Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich |
| PROW - | Program Rozwoju Obszarów Wiejskich |
| PUP - | powiatowe urzędy pracy |
| PWBiS - | Przestrzeń Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości |
| RE - | Rada Europy |
| REur - | Rada Europejska |
| RO EFS - | Regionalne Ośrodki Europejskiego Funduszu Społecznego |
| RPO - | regionalne programy operacyjne |
| RPOb - | Rzecznik Praw Obywatelskich |
| SPI - | Sąd Pierwszej Instancji (obecnie Sąd) |
| TEWEA - | Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej |
| TEWG - | Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą |
| TEWWiS - | Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali |
| TFUE - | Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| TL - | Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską |
| TK - | Trybunał Konstytucyjny |
| TSUE - | Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (uprzednio Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, określane powszechnie jako Europejski Trybunał Sprawiedliwości - ETS) |
| TUE - | Traktat o Unii Europejskiej |
| TWE - | Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską |
| u.p.p.s. - | Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi |
| u.r.p.o. - | Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich |
| u.t.k. - | Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym |
| u.z.p.p.r. - | Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju |
| u.z.r.p.z.p. - | Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w |

zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej
2014–2020

| | |
|-----------|---|
| UE - | Unia Europejska |
| UKS - | Urzędy Kontroli Skarbowej |
| WE - | Wspólnoty Europejskie |
| WFOŚiGW - | Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej |
| WPR - | Wspólna Polityka Rolna |
| WPRyb - | Wspólna Polityka Rybołówstwa |
| WPZiB - | Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa |
| WSA - | Wojewódzki Sąd Administracyjny |
| WST - | Wspólny Sekretariat Techniczny |

WSTĘP

Proces wdrażania funduszy Unii Europejskiej (UE) w Polsce opiera się na administracji publicznej, angażując jej organy. Jest to obszar szczególnie obciążony ryzykiem wystąpienia problemów w relacji klient¹ - instytucja, gdyż na ogół silnej determinacji klienta ukierunkowanej na pozyskanie dofinansowania zaplanowanego przedsięwzięcia towarzyszy przeciwstawny do niej urzędniczy formalizm. Ryzyko potęguje dodatkowo dysproporcja między zapotrzebowaniem klientów w stosunku do podaży unijnych środków finansowych, co może prowadzić do nadużyć po stronie administracji publicznej odpowiedzialnej za ich wdrażanie.

Sposób uregulowania tej problematycznej relacji podsunęła Unia Europejska, która wskutek postępującej integracji państw członkowskich (a w związku z tym pojawieniem się nowych dziedzin współpracy) stanęła w obliczu ryzyka naruszania przez swoich urzędników, praw przedsiębiorców i obywateli Unii Europejskiej. Z perspektywy tych ostatnich europejscy urzędnicy, realizując formalną stronę polityk unijnych, postępowali w sposób kontrowersyjny albo zgoła negatywny. Konieczne stało się więc określenie reguł, które ochronią interes prawny jednostki, przy jednoczesnym zapewnieniu właściwego poziomu funkcjonowania aparatu administracyjnego Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnot Europejskich). W odpowiedzi na to wyzwanie pojawił się postulat realizacji standardu dobrej administracji, początkowo w formie niepisanej zasady, która za sprawą orzeczeń ETS (tak określane jest powszechnie

¹ Prawo i praktyka pokazują, że osoby załatwiające sprawy w polskich instytucjach publicznych określane są różnymi sformułowaniami. Przykładowo, Kodeks postępowania administracyjnego używa wyrażenia „strona”. Z kolei praktyka posługuje się takimi terminami jak petent, interesant, interesariusz czy też klient. A. Wodecka-Hyjek, *Wybrane determinanty świadczenia usług administracyjnych w urzędach administracji samorządowej*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, pod red. A. Nalepki, Nowy Sącz 2007, s. 304; S. Gawroński, *Komunikacja marketingowa samorządów terytorialnych: Świadomość i praktyka działalności podkarpackich jednostek samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2009, s. 181. Wydaje się, że coraz częściej używa się pojęcia klient. Trend ten zawdzięczać należy kształtującej się od początku lat osiemdziesiątych XX wieku koncepcji nowego zarządzania w administracji publicznej określanego mianem *New Public Management*. Idea ta propaguje ekonomiczne i menadżerskie podejście do zarządzania sektorem publicznym na wzór zarządzania sektorem prywatnym. Jednym z jej głównych założeń jest postrzeganie świadczeń administracyjnych jako „produktu” i traktowanie odbiorców tych świadczeń – obywateli, jako „klientów administracji”. Nie ma wątpliwości, że instytucje wdrażające fundusze UE pełnią rolę usługową w stosunku do osób chcących otrzymać dofinansowanie na realizację zaplanowanych przedsięwzięć, dlatego słuszne wydaje się wobec nich stosowanie terminologii „klient”. Por. E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności)*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 198; E. Młodzik, *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11, s. 187; H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji w Sulechowie” 2006, nr 2, s. 193-202.

Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej/TSUE, a wcześniej Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich/TSWE)² rozwinęła się jako jedno z unijnych praw podstawowych. Trybunał mimo deficytu bezpośrednich podstaw prawnych zdecydował się wydawać orzeczenia, które wprost wskazywały na obowiązki wspólnej europejskiej administracji względem obywateli państw członkowskich. To właśnie sformułowane przez ETS tezy pozwoliły ostatecznie wypracować przepis prawny wyrażający prawo do dobrej administracji, ujęty w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej³.

W przypadku instytucji polskich (również tych, które wdrażają fundusze unijne), kwestią nierozstrzygniętą jest, czy nastąpi pewna autorefleksja, czy raczej sądy krajowe zmobilizują administrację publiczną do realizacji unijnego standardu prawa do dobrej administracji. Wydaje się *a priori*, że nie czekając na któryś z procesów, należy bezzwłocznie przyjąć rozwiązania legislacyjne uwzględniające standard wypracowany w Unii Europejskiej, który nie powinien być kwestią dobrej woli, lecz obowiązkiem administracji państw członkowskich. Z pewnością można i należy to udowodnić.

Z perspektywy subiektywnej, wybór tematu rozprawy doktorskiej był podyktowany zainteresowaniami naukowymi autorki, które koncentrują się wokół prawa międzynarodowego publicznego, prawa Unii Europejskiej oraz ochrony praw człowieka. Autorka ukończyła studia z zakresu stosunków międzynarodowych, zarządzania oraz administracji. W toku nauki na wszystkich wskazanych kierunkach studiów zetknęła się z problematyką funduszy Unii Europejskiej, która prezentowana była z różnych perspektyw. Wspólnym mianownikiem były każdorazowo problemy pojawiające się w związku z wdrażaniem funduszy unijnych przez instytucje krajowe. W miarę pogłębiania studiów nad tytułową problematyką, autorka dostrzegła pewien dysonans. Z jednej bowiem strony opracowania naukowe, poradniki oraz Internet zawierały idealistyczną wizję wdrażania funduszy UE, z klarownymi zasadami, których bezproblemowa realizacja powinna prowadzić do planowanej inwestycji. Z drugiej strony rzeczywistość odsłaniała problemy, z którymi później autorka zetknęła się osobiście (zwłaszcza podczas przygotowywania w trakcie studiów semestralnej pracy badawczej *Odpowiedzialność urzędnicza w procesie wdrażania funduszy UE*

² Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (dnia 1 grudnia 2009 r.) funkcjonuje nazwa Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej; Komunikat prasowy nr 104/09, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, Luksemburg, 30 listopada 2009 r., Traktat z Lizbony a Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

³ Art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012 C 326.

w województwie podlaskim). Ponadto, równoległe ze studiami magisterskimi, a następnie doktoranckimi autorka pracowała przy przygotowaniu i realizacji projektów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej w organizacji pozarządowej związanej z działalnością „watchdogową”⁴ w tytułowym obszarze wdrażania funduszy UE. Dzięki temu możliwe było poza standardem poznanie różnych nieprawidłowości oraz bezpośredni kontakt z osobami, które skarżyły się na działalność instytucji wdrażających fundusze unijne. Choć istnieją publikacje i raporty, których przedmiotem jest problematyka wdrażania funduszy Unii Europejskiej w Polsce, to koncentrują się one przeważnie na barierach w pozyskiwaniu dotacji lub realizacji unijnych projektów. Autorzy tych opracowań, raczej nie upatrują przyczyn ich występowania w niedostatecznej realizacji standardu prawa do dobrej administracji. Ponadto, przegląd literatury przedmiotu pozwala stwierdzić, że nie ma opracowań, które kompleksowo odwoływałyby się do uprawnień klientów i obowiązków instytucji w procesie pozyskiwania i wdrażania unijnych środków.

Autorka rozprawy postanowiła połączyć przesłanki obiektywne i subiektywne wyboru tematyki. W konsekwencji próbując ustalić stan faktyczny wdrażania funduszy unijnych natrafiła na koncepcję prawa do dobrej administracji w systemie prawnym Unii Europejskiej, w pierwszej kolejności zapoznając się z opracowaniami Andrzeja Igora Jackiewicza (w przedmiocie europejskiego standardu prawa do dobrej administracji właśnie). Wywiązała się bezpośrednia dyskusja naukowa, skutkująca wspólną publikacją *Międzynarodowe koncepcje „dobrej administracji”*⁵. Synergia zainteresowania funduszami UE, prawem do dobrej administracji oraz potencjał wykształcenia i doświadczenie autorki wpłynęły na sprecyzowanie tematu rozprawy: *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Teoria i praktyka*. W tym miejscu należy wyjaśnić ujęty w tytule rozprawy termin „wdrażanie”. W odniesieniu do funduszy Unii Europejskiej pojęcie to jest w dysertacji rozumiane bardzo szeroko. Przede wszystkim oznacza ogół czynności administracji związanych z obsługą tych funduszy. Koresponduje również z „system realizacji”, który na gruncie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia

⁴ Działalność „watchdogowa” to inaczej „działalność strażnicza”, której celem jest obywatelska kontrola władz publicznych lub sektora biznesowego. R. Skrzypiec, *Raport całonocny obejmujący badania IDI i FGI przeprowadzone w ramach projektu „Analiza doświadczeń polskich i zagranicznych organizacji strażniczych”*, Nowy Sącz 2011, s. 10.

⁵ W. Hryniewicka, A. I. Jackiewicz, *Międzynarodowe koncepcje „dobrej administracji”*, [w:] *Przeciwdziałanie bezczynności administracji publicznej. Zarys problematyki*, pod red. R. Suwaja i M. Perkowskiego, Białystok 2010.

polityki rozwoju oznacza zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju kraju, strategii sektorowych, planów wykonawczych, programów operacyjnych obejmujących zarządzanie, sprawozdawczość, kontrolę i ocenę oraz sposób koordynacji działań tych instytucji⁶. Poglębione rozważania na ten temat pojawią się w treści rozprawy. Podkreślić również trzeba, że wdrażanie funduszy Unii Europejskiej jest ujęte w wieloletnie plany finansowe obejmujące okres zazwyczaj siedmiu lat (N=7). Jest to działanie celowe, gdyż zarówno wdrażanie jak i ocena tego procesu stają się miarodajne dopiero w ujęciu wieloletniej powtarzalności. Z końcem 2015 roku zakończyła się perspektywa finansowa 2007-2013 (N+2) i ocena określonych aspektów wdrażania funduszy właśnie do niej może się miarodajnie odnieść. Dlatego badania i omówienia w rozprawie skoncentrowano na latach 2007-2013, czyniąc odwołania, tam gdzie wydaje się to zasadne do perspektywy finansowej 2014-2020.

Celem głównym rozprawy jest analiza standardu prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Ponadto, w rozprawie skonkretyzowano następujące cele szczegółowe:

1. Sprecyzowanie aktualnej treści standardu prawa do dobrej administracji w systemie prawnym Unii Europejskiej.
2. Ustalenie konsekwencji unijnej zasady subsydiarności dla polskiego systemu wdrażania funduszy Unii Europejskiej.
3. Ustalenie założeń prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej.
4. Zbadanie, czy założenia unijnego standardu prawa do dobrej administracji są realizowane w praktyce polskiego systemu wdrażania funduszy Unii Europejskiej.
5. Ustalenie sposobu ewentualnej naprawy standardu prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej.

Realizacji powyższych celów służyły zidentyfikowane problemy badawcze. Przede wszystkim odpowiedzi wymagało pytanie: czy unijny standard prawa do dobrej administracji jest odpowiednio zagwarantowany w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej? Ponadto, należy ustalić:

1. Czy prawo do dobrej administracji jest skonkretyzowane w systemie prawnym Unii Europejskiej?

⁶ Dz. U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658.

2. Czy instytucje krajowe wdrażające fundusze Unii Europejskiej wskutek realizacji zasady subsydiarności stają się częścią systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej?
3. Czy na wszystkich etapach wdrażania funduszy Unii Europejskiej w Polsce prawo do dobrej administracji znajduje potencjalne zastosowanie?
4. W jakim zakresie założenia cząstkowe prawa do dobrej administracji są realizowane w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej?
5. Czy jest możliwa ewentualna naprawa standardu prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej i pod jakimi warunkami?

W następstwie sformułowanych problemów badawczych postawiono następujące hipotezy badawcze. Przede wszystkim przyjęto, że standard prawa do dobrej administracji Unii Europejskiej nie jest odpowiednio zagwarantowany w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Ponadto, założono, że:

1. Prawo do dobrej administracji jest sprecyzowane i odpowiednio wyjaśnione w systemie prawnym Unii Europejskiej.
2. Zasada subsydiarności powoduje, że instytucje krajowe wdrażające fundusze Unii Europejskiej stają się częścią systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej.
3. Prawo do dobrej administracji znajduje potencjalne zastosowanie na wszystkich etapach polskiego wdrażania funduszy Unii Europejskiej.
4. Założenia standardu prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej nie są w pełni realizowane.
5. Standard prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej wymaga naprawy, która jest możliwa pod pewnymi warunkami.

Rozprawa składa się z dwóch części: teoretycznej oraz praktycznej. Podzielona jest na sześć rozdziałów. W rozdziale pierwszym przedstawiono koncepcję prawa do dobrej administracji w Unii Europejskiej. W rozdziale drugim zaprezentowano elementy systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, który w ujęciu *sensu largo* obejmuje nie tylko instytucje szczebla unijnego, ale także instytucje krajowe wykonujące zadania Unii Europejskiej. Ich przekazanie odbywa się według unijnej zasady subsydiarności, co uzasadnia odniesienie standardu prawa do dobrej administracji względem instytucji krajowych wdrażających fundusze Unii Europejskiej. W rozdziale trzecim ustalono katalog instytucji, które powinny kierować się unijną zasadą dobrej administracji i respektować wynikające z niej prawo. Identyfikację tych instytucji oparto na konkretnie wskazanych kryteriach.

W rozdziale czwartym zidentyfikowano uprawnienia składające się na standard prawa do dobrej administracji w ramach poszczególnych etapów wdrażania funduszy Unii Europejskiej, a w rozdziale piątym zaprezentowano przeprowadzone na potrzeby rozprawy badanie empiryczne dotyczące standardu prawa do dobrej administracji na poziomie struktur polskiego systemu wdrażania funduszy unijnych. W szóstym rozdziale rozprawy, na bazie ustaleń teoretycznych i wyników badań empirycznych, dokonano oceny praktyki funkcjonowania prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej, akcentując kluczowe problemy prawne związane z tym zagadnieniem oraz sformułowano rekomendacje, co do zmian prawa i praktyki.

W rozprawie zastosowano następujące metody badawcze:

- historyczną, która posłużyła zaprezentowaniu chronologicznego kształtowania się prawa do dobrej administracji oraz faktów towarzyszących zaistniałym przemianom w przestrzeni czasowej,
- prawnodogmatyczną, która posłużyła identyfikacji i wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej i prawa krajowego regulujących standard prawa do dobrej administracji,
- socjologiczną, która posłużyła do weryfikacji praktycznej realizacji standardu prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej,

W rozprawie wykorzystano opracowania literatury polskiej i obcojęzycznej, akty prawa Unii Europejskiej, akty prawa krajowego, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwo polskich sądów administracyjnych oraz wiele dokumentów (zwłaszcza w postaci wytycznych) o charakterze niewiążącym. Potrzebne materiały uzyskano podczas kwerendy bibliotecznej w ośrodkach krajowych oraz zagranicznych, między innymi w: Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji, Uniwersytecie w Gent, Haskiej Akademii Prawa Międzynarodowego oraz Uniwersytecie Wileńskim. Przydatne okazały się także elektroniczne bazy danych polskich uczelni, zwłaszcza Uniwersytetu w Białymstoku.

Autorka rozprawy pragnie wyrazić głęboką wdzięczność za wsparcie udzielone przez wiele osób i instytucji. Szczególne podziękowania kieruje w stronę instytucji i urzędników, którzy pomogli przeprowadzić badanie empiryczne. Nieocenione okazało się także wsparcie ze strony przełożonych, pracowników Uniwersytetu w Białymstoku

- zwłaszcza prawników oraz socjologów. Ponadto, serdecznie dziękuje za pomoc organizacyjną współpracownikom, koleżankom i kolegom doktorantom. Postawa wszystkich tych osób mogłaby służyć za wzorzec treści standardu dobrej administracji (nie tylko metaforycznie).

Rozprawa uwzględnia stan prawny na dzień 10 grudnia 2015 r.

CZĘŚĆ I
PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI
W SYSTEMIE INSTYTUCJONALNYM
UNII EUROPEJSKIEJ *SENSU LARGO*

Koncepcja prawa do dobrej administracji narodziła się w systemie prawnym Rady Europy (RE). Została rozwinięta i wyeksponowana przede wszystkim w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, przechodząc kolejno od postulatu po niepisaną zasadę ogólną, prawo podstawowe i zapisane unormowanie w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. W trakcie działalności UE rozwinęła jednak pojęcie systemu instytucjonalnego, który w rozumieniu *sensu largo* obejmuje także instytucje krajowe wykonujące zadania Unii Europejskiej. Jednym z takich zadań jest wdrażanie funduszy Unii Europejskiej. Wydaje się, że zgodnie z zasadą subsydiarności zaangażowane w ten proces krajowe i samorządowe organy są zobligowane zagwarantować unijny standard prawa do dobrej administracji.

Rozdział 1.

PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI – ZAŁOŻENIA I PRAKTYKA

Celem pierwszego rozdziału jest zaprezentowanie istoty prawa do dobrej administracji. Wymaga to przedstawienia jego genezy, pojęcia oraz treści i zakresu obowiązywania. Dla uzyskania pełnego obrazu tytułowego prawa niezbędna wydaje się także weryfikacja procesu jego realizacji w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej.

1.1 GENEZA PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI

Prawo do dobrej administracji po raz pierwszy *expressis verbis* zostało wyrażone w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPPUE), którą przyjęto w Nicei 7 grudnia 2000 roku⁷. Wydawać by się mogło, że jest to prawo nowe stworzone w odpowiedzi na potrzeby współczesnego społeczeństwa. Tymczasem okazuje się, że źródeł jego koncepcji poszukiwać należy w czasach starożytnych, kiedy to kształtowały się pierwsze struktury administracji. Już wtedy ludzkość pragnęła, by były one dobre. Dowodem na to są poczynione na przestrzeni wieków rozważania wielkich filozofów i autorytetów świata nauki.

Jedne z pierwszych zapisów dotyczących dobrej administracji zidentyfikowano w naukach chińskiego filozofa Konfucjusza, żyjącego w latach 551-479 p.n.e. Mędrzec wiele uwagi poświęcił fundamentalnym relacjom społecznym, wśród których wskazywał na relacje między panującymi a poddanymi. Jego zdaniem, władca powinien przypominać ojca rodziny dążącego do osiągnięcia jak największego dobra dla swoich poddanych⁸. W *Dialogach konfucjańskich* zwracał się do urzędników tymi słowami: „przewodząc dużemu państwu, szanuj urząd i bądź godzien zaufania, mądrze gospodaruj zasobami i kochaj swój lud”⁹. Sprawne i prawidłowe funkcjonowanie aparatu urzędniczego filozof uzależniał od stosowania etyki, zasad konfucjańskich oraz właściwego przeszkolenia urzędników. Konfucjusz uważał także, że należy chronić

⁷ OJ 2000 C 364, s. 1.

⁸ D. A. Jarema, *Wpływ konfucjanizmu na system społeczny i polityczny w Chinach*, Wrocław 2012, s. 49.

⁹ *Dialogi konfucjańskie*, tłum. K. Czyżewska-Madajewicz, M. Künstler, Z. Tłumski, Wrocław 1976, s. 37.

zwykłych obywateli przed niewłaściwym postępowaniem władcy i urzędów. W tym celu wprowadził prawo sprzeciwu wobec niesprawiedliwego władcy¹⁰ oraz instytucję cenzoratu, polegającą na ustanowieniu przy każdym szczeblu administracji cenzorów, osób sprawdzających zgodność postępowania urzędników z moralnością konfucjańską¹¹.

Dobra administracja jest również dostrzegalna w dziełach Platona (427-347 p.n.e.). Jego filozoficzne rozważania koncentrują się głównie wokół idei dobra¹². W swoich naukach przedstawiał on wizję państwa idealnego, w którym prawo służy realizacji powszechnego dobra. Jawi się ono jako wspólnota utworzona z potrzeby, oparta na współdziałaniu różnych grup i jednostek dla dobra całości¹³. Platon głosił, że każdy w państwie powinien sprawować swoje funkcje, jak najlepiej potrafi. Pracę urzędniczą traktował jako służbę, a urzędników nazywał „sługami praw”¹⁴.

Dobra administracja pojawia się również w rozważaniach jednego z najwybitniejszych pisarzy politycznych Rzymu, Marka Tulliusza Cyncerona (106-43 p.n.e.). W jednym z dzieł zapisał, że: „zarówno opiekę jak i rządy w państwie należy sprawować dla korzyści tych, którzy są tej opiece powierzeni, a nie tych, którym ją powierzono”¹⁵. W głoszonej idei praworządności poruszył on kwestię roli urzędów w państwie. Cynceron twierdził, że polega ona na sprawowaniu zwierzchnictwa i dysponowania rzeczami godziwie, pożytecznie i zgodnie z prawem¹⁶.

Podobne poglądy w traktacie *De Civitate Dei (O państwie Bożym)* wyraził Aureliusz Augustyn (354-340). Nawołuje w nim, aby nie miłować stanowisk i władzy, ale to, co dzięki nim się dokonuje w sposób uczciwy i pożyteczny. Ponadto, podkreślił, że rolą rządzących jest troska o swoich podwładnych¹⁷.

Dobra administracja jest także dostrzegalna w rozważaniach żyjącego w latach 1225-1274 św. Tomasza z Akwinu. W dziele zatytułowanym *O władzy (De regno)* filozof pouczał: „jeśli więc rządzący porządkuje społeczność wolnych ku dobru wspólnemu społeczności, będą to rządy słuszne i sprawiedliwe, jakie przystoją wolnym;

¹⁰ S. Blackburn, *Oksfordzki słownik filozoficzny*, tłum. C. Cieśliński, P. Dziliński, M. Szczubiałka, J. Woleński, Warszawa 2004, s. 194.

¹¹ J. Pimpaneau, *Chiny. Kultura i tradycja*, tłum. I. Kałużyńska, Warszawa 2001, s. 59.

¹² W. Tatariewicz, *Historia filozofii*, t. 1, Warszawa 1999, s. 100-101.

¹³ W. Tyburski, A. Wachowiak, R. Wiśniewski, *Historia filozofii i etyki do współczesności*, Toruń 2002, s. 70.

¹⁴ Platon, *Prawa, Księga IV*, Warszawa 1997, s. 147.

¹⁵ M. T. Cyncero, *Wybór pism naukowych*, Warszawa 2002, s. 211-212.

¹⁶ A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002, s. 87.

¹⁷ Św. Augustyn, *O Państwie Bożym, Przeciw poganom księga XXII*, t. 2, Warszawa 2003, s. 620.

jeżeli jednak rządy kierują się nie ku dobru wspólnemu społeczności, ale ku prywatnemu dobru rządzącego, będą to rządy niesprawiedliwe i rewolucyjne.”¹⁸

Erazm z Rotterdamu (1467-1536) w swoich naukach podkreślał kwestię odpowiedzialności osób piastujących stanowiska urzędnicze. W dziele zatytułowanym *Wychowanie Księcia* filozof głosił pogląd, że ludzie, którzy osiągną najwyższą władzę nie powinni myśleć o wielkich zaszczytach, ale o tym, jak wiele trosk biorą na swoje barki wstępując na urząd¹⁹.

W filozofii Thomasa More’a (1478-1535) postulat sprawnej administracji był jednym z głównych warunków dobrze funkcjonującego społeczeństwa. Moore snuł także wizję idealnego urzędnika, który spełnia swoje obowiązki, będąc przy tym przyjaźnie nastawiony do współobywateli²⁰.

Natomiast polski uczonego tego okresu Andrzej Frycz Modrzewski (1503-1572) pisał o potrzebie ustanowienia przejrzystych procedur w procesie wyboru urzędników. W rozprawie *O poprawie Rzeczypospolitej* stwierdził, że kwestia powierzania stanowisk powinna być, po pierwsze - uregulowana prawem, a po drugie - uzależniona od posiadanych przez kandydatów zdolności i umiejętności, a nie istniejących koneksji²¹.

Dobra administracja pojawia się również w przemyśleniach Jeana Jacques’a Rousseau (1712-1778). W dziele zatytułowanym *Umowa społeczna* filozof napisał: „Depozytariusze władzy wykonawczej nie są bynajmniej panami ludu tylko jego funkcjonariuszami [...] nie jest ich zadaniem umawiać się, lecz słuchać; że podejmując się obowiązków zleczanych im przez państwo, spełniają tylko obywatelski obowiązek.”²² Z kolei w rozprawie *Ekonomia polityczna* Rousseau pouczał, że największym obowiązkiem rządzących jest czuwanie nad przestrzeganiem prawa i podobnie jak Platon rządzących nazywał sługami²³.

W przeszłości głównym wyrazem dobrej administracji było pragnienie dobrej władzy lub życia w dobrym państwie. Dopiero od przełomu XIX i XX wieku terminowi temu przypisywano znacznie głębsze znaczenie, czego doskonałym przykładem jest

¹⁸ Św. Tomasz z Akwinu, *O władzy (De regno)*, [w:] Św. Tomasz z Akwinu, *Dzieła wybrane*, Kęty 1999, s. 227.

¹⁹ Erazm z Rotterdamu, *Wychowanie księcia*, [w:] *Pisma moralne*, tłum. M. Cytowska, Warszawa 1970, s. 172.

²⁰ T. More, *Utopia*, tłum. K. Abgarowicz, Warszawa 1954, s. 156.

²¹ L. Dubel, J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, M. Łuszczynska, W. Więclaw, *Historia doktryn politycznych i prawnych do początku XX wieku*, Materiały źródłowe, Lublin 2003, s. 159.

²² J. J. Rousseau, *O umowie społecznej*, Warszawa 2002, s. 287.

²³ J. J. Rousseau, *Ekonomia polityczna*, [w:] J. J. Rousseau, *Trzy rozprawy z filozofii społecznej*, tłum. H. Elzenberg, Warszawa 1956, s. 295.

model idealnej biurokracji Maxa Webera (1864-1920). Autor koncepcji idealnej strukturze biurokratycznej przypisuje następujące cechy: klarowny system hierarchii i władzy; spisany katalog reguł i standardów zachowań pracowników; dokładny podział zadań i ról; system selekcji i oceny pracowników oraz związanie administracji prawem²⁴. Weber uważał, że skonstruowana w ten sposób biurokracja stanowi najbardziej racjonalne narzędzie sprawowania władzy²⁵.

W drugiej połowie XX wieku zainteresowanie dobrą administracją dostrzegalne jest również wśród przedstawicieli polskiej doktryny. Już w 1972 roku Jerzy Starościank zwrócił uwagę na to, że Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 roku²⁶ zawierała jedynie podstawową listę praw obywatelskich. Stwierdził, że gdyby zamierzano rozwinąć ją o prawa bardziej szczegółowe to obligatoryjnie wśród nich musiałoby się znaleźć: „prawo obywatela do dobrej administracji”. Ponadto, autor poszukiwał odpowiedzi na pytanie: Co to znaczy dobra administracja? W toku swoich rozważań doszedł do wniosku, że głównym kryterium oceny administracji powinny być „efekty jej organizatorskiej pracy”. Do podstawowych mierników efektywności działania administracji Starościank zaliczył: „dobry program, dobrą organizację, przygotowanie kadry i umiejętność posługiwania się społecznie akceptowalnymi metodami”²⁷.

Inny polski specjalista w dziedzinie prawa administracyjnego - Jan Zimmermann, za dobrą administrację uznaje taką, która działa optymalnie. Definiuje ją także jako zespół wymagań stawianych administracji w praworządym państwie. Istotnym rezultatem rozważań autora o dobrej administracji jest opracowany przez niego katalog reguł dobrej administracji, na który składają się: legalność, szybkość, obiektywność, sprawiedliwość, słuszność, pewność, skuteczność i racjonalność jej działań²⁸.

Podobne desygnaty dobrej administracji wskazuje Jan Jendroška. Wiele uwagi poświęca on kształtowaniu się nowego modelu postępowania administracyjnego. Zdaniem autora powinien on opierać się na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze, na prawie do dobrej administracji, czyli prawie do administracji praworządnej, racjonalnej i społecznie efektywnej. Po drugie, na prawie do

²⁴ T. Gospodarek, *Aspekty złożoności i filozofii nauki w zarządzaniu*, Wałbrzych 2012, s. 253.

²⁵ M. Niemczyk, *W poszukiwaniu doktrynalnych źródeł dobrej administracji*, [w:] *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004, s. 291.

²⁶ Dz. U. z 1952 r. nr 33 poz. 232.

²⁷ J. Starościank, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 18-35.

²⁸ J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienia*, Warszawa 1981, s. 39-43.

sprawiedliwej procedury administracyjnej, czyli takiej, która synchronizuje różnorakie interesy przy szerokim udziale społeczeństwa. Zwraca on również uwagę na konieczność zapewnienia obywatelom szerokiego dostępu do informacji i odpowiedniego udziału przy stanowieniu norm administracyjnoprawnych²⁹.

Współczesna doktryna podkreśla, że jednym z podstawowych filarów koncepcji dobrej administracji jest zasada praworządności i idea państwa prawnego (Rechtsstaat)³⁰ sformułowana w niemieckiej nauce w pierwszej połowie XIX wieku³¹. Potwierdzają to Wyjaśnienia do Karty Praw Podstawowych, w których zapisano, że: „artykuł 41 jest oparty na istnieniu Unii jako podmiotu dla państwa prawnego³². Pogląd ten podzielają również liczni przedstawiciele doktryny - przykładowo Jerzy Świątkiewicz napisał, że prawo do dobrej administracji „daje się wyprowadzić bez większych trudności z postanowień będących konsekwencją i rozwinięciem naczelnej, ustrojowej zasady demokratycznego państwa prawnego”³³. O tym, że prawo do dobrej administracji opiera się na zasadzie praworządności pisze także Kamila Milecka. Autorka przyjmuje, że: „Zasada dobrej administracji stanowi ogólną zasadę wywodzącą się z idei państwa prawnego, wspólną dla tradycji konstytucyjnych państw członkowskich UE”³⁴. Również Małgorzata Stahl prawo do dobrej administracji wyprowadza z zasady demokratycznego państwa prawnego. Jej zdaniem oznacza ono prawo do administracji,

²⁹ J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne we współczesnej cywilizacji*, [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci profesora Marka Elżanowskiego*, „Studia Iuridica” 1996, t. 32, s. 106.

³⁰ Koncepcja powstała w opozycji do teorii państwa absolutnego, charakteryzującego się rządami siły, samowoli i ingerencji we wszystkie sfery życia jednostki, która pozostaje bezbronna wobec nadużyć ze strony administracji. Państwo prawne w przeciwieństwie do państwa absolutnego za cel stawia sobie ochronę obywateli przed administracją przez podporządkowanie obowiązującemu prawu wszystkich jej działań. Jednym z głównych wymogów koncepcji jest dokładne określenie kompetencji organów państwowych. M. Seniuk, *Prawo do dobrej administracji. Od koncepcji teoretycznej do instytucji prawnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9, s. 193. Szerzej na ten temat w: *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, pod red. M. Aleksandrowicza, A. Jamroza, L. Jamroza, Białystok 2014.

³¹ R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Warszawa 2010, s. 91-92; K. Kańska, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, pod red. A. Łazowskiego i R. Ostriansky’ego, Kraków 2005, s. 150-151.

³² Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych, załączone do Aktu Końcowego Konferencji Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich z dnia 30 września 2003 r., <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&t=PDF&f=CG+87+2004+ADD+2> [10.02.2013].

³³ J. Świątkiewicz, *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji (Oczekiwania i rzeczywistość)*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 4, s. 20.

³⁴ K. Milecka, *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych (cz. II)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 28.

która daje pewność i stabilność w sytuacji prawnej jednostki oraz tworzy dobrą legislację³⁵.

W państwie prawa stosunki między organami władzy publicznej, a osobami fizycznymi i prawnymi określają stabilne i efektywne normy prawne. Z jednej strony mają one chronić obywateli przed samowolą działania organów, a z drugiej ochronić państwo przed samowolą działania obywateli³⁶. Wnioskować więc można, że zasadniczym komponentem koncepcji państwa prawnego są prawa człowieka³⁷. To one według Andrzeja I. Jackiewicza stanowią „tło i uzasadnienie dla generalnych zasad dobrej administracji”³⁸. Podobnego zdania jest Eugeniusz Bojanowski, wypowiadający się o prawie do dobrej administracji jako rezultacie „dorobku w dziedzinie międzynarodowej ochrony praw człowieka”³⁹.

Źródła prawa do dobrej administracji tkwią w europejskim systemie ochrony praw człowieka. Spośród europejskich organizacji międzynarodowych zajmujących się tą dziedziną jako pierwsza podjęła problem dobrej administracji Rada Europy⁴⁰. Kilka

³⁵ M. Stahl, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 121.

³⁶ Por. J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej (po traktacie Lizbońskim)*, Warszawa 2013, s. 54-55.

³⁷ Najczęściej prawa człowieka definiuje się jako „zespół fundamentalnych powszechnych praw, które przysługują każdemu człowiekowi, bez względu na czas, miejsce, wyznanie, kolor skóry, pochodzenie i narodowość”; *Encyklopedia popularna PWN*, Warszawa 1991, s. 681. Prawa człowieka są to: „wolności, środki ochrony oraz świadczenia, których respektowania właśnie, jako praw, zgodnie ze współcześnie akceptowanymi wolnościami, wszyscy ludzie powinni móc domagać się od społeczeństwa”; *Encyclopedia of Public International Law*, t. 8, *Human Rights and the individual in International Law. Internationals Economic Relations*, Amsterdam - New York - Oxford 1985 Nord - Holland, s. 268.

³⁸ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 10.

³⁹ E. Bojanowski, *Prawo do dobrej administracji (kilka refleksji)*, [w:] *Prawa człowieka: wczoraj – dziś – jutro*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 13, s. 162.

⁴⁰ Rada Europy jest międzynarodową organizacją rządową powstałą 5 maja 1949 roku w Londynie. Obecnie zrzesza 47 państw. Celem organizacji jest „osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny”- art. 1a Statutu Rady Europy, Dz. U. z 1994 r. nr 118 poz. 565. Realizacja powyższego celu polega na podejmowaniu szeroko zakrojonej współpracy w ramach działalności organów Rady Europy, która koncentruje się między innymi na: rozwiązywaniu istniejących problemów, zawieraniu porozumień i umów międzynarodowych oraz podejmowaniu wspólnych działań w kwestiach: społecznych, kulturalnych, naukowych, gospodarczych, prawnych i administracyjnych oraz w zakresie przestrzegania i rozwoju praw człowieka i podstawowych wolności. Strukturę instytucjonalną Rady Europy tworzą obecnie trzy organy: Komitet Ministrów, Zgromadzenie Parlamentarne oraz Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Siedzibą organizacji jest Strasburg. A. Florczak, *Rada Europy*, [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota-działanie-zasięg*, pod red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2009, s. 254-271; A. Łazowski, A. Zawidzka-Łojek, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2011, s. 215-217. Szerzej na temat RE i jej znaczenia w dziedzinie ochrony praw człowieka Z. M. Klepacki, *Rada Europy 1949-1991*, Białystok 1991; E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Warszawa 2006, s. 349-395; R. Balicki, *Europejski system ochrony praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, pod red. B. Blechowa, A. Florczak, Toruń 2006, s. 63-87; *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy*, [w:] *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, pod red. E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórzynskiej, D. Wacinkiewicz, Warszawa 2011, s. 8-10; R. Z. Hołda, D. Ostrowska, *Ochrona praw człowieka w*

lat później jej dorobek stał się inspiracją i impulsem do działań na forum Unii Europejskiej. Proces rozwoju prawa do dobrej administracji od połowy lat pięćdziesiątych XX wieku przebiegał niemalże równoległe w ramach dwóch największych ugrupowań integracyjnych w Europie. Chronologia wydarzeń wskazuje, że pierwsze regulacje dotyczące problematyki dobrej administracji powstają w ramach systemu Rady Europy⁴¹.

Najważniejszym dokumentem RE jest Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Europejska Konwencja Praw Człowieka - EKPCz), zwana również Konwencją Europejską. Podpisano ją 4 listopada 1950 roku w Rzymie (weszła w życie 8 września 1953 roku) i do chwili obecnej stanowi fundament europejskiego systemu ochrony praw człowieka⁴². Konwencja reguluje przede wszystkim kwestie związane z ochroną praw jednostki i nie wskazuje wprost podmiotowego prawa do dobrej administracji. Postanowienia w niej zawarte nie pozostają jednak obojętne względem owego prawa. Regulacje EKPCz mają charakter wiążący dla państw, które przyjęły na siebie jej zobowiązania. Z faktu tego wynika obowiązek ich respektowania przez organy administracji publicznej państw – sygnatariuszy w zakresie, który ich dotyczy. W odniesieniu do obywatelskiego prawa do dobrej administracji kształtującego stosunki pomiędzy jednostką a organem administracji publicznej istotne znaczenie ma art. 6 ust. 1 Konwencji⁴³. Zgodnie z jego treścią: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej⁴⁴”.

Choć artykuł ten odnosi się wprost do spraw cywilnych i karnych, to ma związek również z działalnością administracyjną, bowiem w rozumieniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) sprawy cywilne, to wszystkie sprawy, które wpływają do Trybunału w związku z nieprzestrzeganiem praw i wolności jednostki. Mogą one wynikać nie tylko z postępowań z zakresu prawa cywilnego ale i

systemie Rady Europy, [w:] J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J. A. Rybczyńska, *Prawa człowieka zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 61-73.

⁴¹ W. Hryniewicka, A. I. Jackiewicz, op. cit., Białystok 2010, s. 16.

⁴² W. J. Wołpiuk, *Standardy Rady Europy w zakresie dobrej administracji i niektóre problemy ich wdrażania*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*, pod red. J. Jaskierni, Toruń 2010, s. 522.

⁴³ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako...*, s. 74.

⁴⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1998 r. nr 147 poz. 962.

administracyjnego⁴⁵. Art. 6 EKPCz przyznaje zatem każdej osobie w kontaktach z organami administracji publicznej gwarancje bezstronnego i rzetelnego postępowania z zachowaniem rozsądnego terminu.

Warto również wspomnieć o formalnym aspekcie ochrony, jaki przysługuje jednostce względem organów administracji publicznej wyrażonym w art. 13 Konwencji⁴⁶. Zgodnie z jego brzmieniem: „Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”⁴⁷. Z powyższego przepisu należy interpretować nakaz skierowany do organów ustawodawczych państw członkowskich, które ratyfikowały Konwencję, polegający na przygotowaniu i wprowadzeniu w swoich porządkach prawnych odpowiednich procedur, na podstawie których jednostki będą mogły dochodzić swych praw i wolności w kontaktach z organami władzy publicznej⁴⁸.

Analizując proces rozwoju prawa do dobrej administracji w systemie prawnym Rady Europy należy uwzględnić orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁴⁹, który to sprawuje kontrolę nad stosowaniem i interpretacją praw wynikających z EKPCz. Jak twierdzi Waldemar J. Wołpiuk, jego tezy „mogą być traktowane jako zbiór standardów ustalających wzorzec pozytywnego działania

⁴⁵ D. Vitkauskas, G. Dikor, *Ochrona prawa do rzetelnego procesu w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka*, Strasburg, 2012, s. 14-16.

⁴⁶ Por. K. Warzecha, *O prawie do dobrej administracji*, [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, pod red. J. Wyrzykowskiego, Warszawa 2005, s. 226.

⁴⁷ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1998 r. nr 147 poz. 962.

⁴⁸ M. Szewczyk, *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo do dobrej administracji - Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa - Dębe 23-25 września 2002 r., pod red. Z. Niewiadomskiego, Z. Cieślaka, Warszawa 2003, s. 55.

⁴⁹ Europejski Trybunał Praw Człowieka jest instytucją utworzoną na mocy EKPCz. Powołano go do życia w 1959 roku. Jego główną kompetencją jest rozpatrywanie wniesionych do niego spraw dotyczących przede wszystkim interpretacji i stosowania EKPCz. Możliwość wniesienia sprawy do ETPCz przybiera formę skarg państwowych i indywidualnych stanowiących doskonały mechanizm kontrolny przestrzegania praw i wolności jednostek w Europie. Skargi międzypaństwowe są wnoszone przez państwa będące stroną Konwencji przeciwko innemu państwu, które również jest jej stroną. Natomiast skargi indywidualne są wnoszone przez ofiary naruszeń postanowień EKPCz, którymi mogą być osoby fizyczne, organizacje pozarządowe lub grupy jednostek przeciwko państwu będącemu stroną Konwencji⁴⁹. H. Bajorek-Ziaja, *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw człowieka oraz skarga do Trybunału sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 26-32; P. Czubik, B. Kuźniak, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2002, s. 103. Szerzej na temat ETPCz w: *The European Court of Human Rights*, [w:] M. W. Janis, R. S. Kay, A. Wilfred Bradley, *European Human Rights Law: Text and Materials*, Oxford 2009, s. 56-11; *The European Court of Human Rights Between Law and Politics*, pod red. J. Christoffersen, M. Rask Madsen, Oxford 2011; *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, pod red. A. Follesdal, B. Peters, G. Ulfstein, Cambridge 2013.

administracji”⁵⁰. Trybunał wielokrotnie wypowiadał się w sprawach podlegających jego kognicji na temat postępowania władz publicznych wobec jednostki. W latach 1959-2014 Trybunał rozstrzygnął około 4 198 skarg dotyczących zarzutu naruszenia art. 6 Konwencji, z czego 105 przeciwko Polsce⁵¹. Zajmował stanowisko między innymi w sprawach: zakazu dyskryminacji⁵², rzetelności postępowania⁵³ prawa do sądu w rozsądnym terminie⁵⁴ czy też zapewnienia stronom postępowania środków odwoławczych⁵⁵.

Obok EKPCz i orzecznictwa ETPCz w procesie rozwoju prawa do dobrej administracji w ramach Rady Europy istotną rolę odegrały źródła tak zwanego miękkiego prawa (*soft law*) – zalecenia i rezolucje⁵⁶. W systemie RE za najistotniejszy akt tego typu w zakresie prezentowanej materii uznaje się Rezolucję (77) 31 o ochronie jednostki przed aktami administracji przyjętą przez Komitet Ministrów 28 września 1977 roku⁵⁷. O wyjątkowości tego dokumentu przesądza kilka czynników. Po pierwsze, postanowienia w nim zawarte stanowią konsensus, uwzględniający rozbieżności w systemach administracyjnych członków organizacji w sprawie podstawowych zasad, które powinny być uwzględnione w procedurach administracyjnych państw

⁵⁰ W. J. Wołpiuk, op. cit., s. 525, H. Izdebski, *Rola standardów Rady Europy w dziedzinie organizacji i działania administracji publicznej*, [w:] *Polska i Rada Europy 1990-2005*, pod red. H. Machcińskiej, Warszawa 2005, s. 196.

⁵¹ *Violations by Article and by State - 1959 – 2014*, European Court of Human Rights, http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_ENG.pdf [30.06.2015].

⁵² Zob. orzeczenia ETPCz w sprawach: *Andre v. Czechom*, skarga nr 6268/08, z dnia 17.02. 2011 r., *Kiyutin v. Rosji*, skarga nr 2700/10, z dnia 10 marca 2011 r., <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%7D> [19.02.2013].

⁵³ Zob. orzeczenia ETPCz w sprawach: *Matyjek v. Polsce*, skarga nr 8184/03, z dnia 24.04.2007 r., *Staroszczyk v. Polsce*, skarga nr 59519/00, z dnia 22.03.2007 r., <https://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybu-nalu-praw-czlowieka/> [19.02.2013].

⁵⁴ Zob. orzeczenia ETPCz w sprawach: *Kudła v. Polsce*, skarga nr 30210/96, z dnia 26.10.2000 r., *Styranski v. Polsce*, skarga nr 28616/95, z dnia 30 października 1998 r., <https://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybu-nalu-praw-czlowieka/> [19.02.2013].

⁵⁵ Zob. orzeczenie ETPCz w sprawie *McFarlane v. Irlandii*, skarga nr 31333/06, z dnia 10.09. 2010 r., <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%7D> [19.02.2013].

⁵⁶ Instrumenty te charakteryzują się odmienną skutecznością prawną niż umowy międzynarodowe, gdyż w przeciwieństwie do nich nie narzucają obligatoryjnych rozwiązań członkom Rady Europy. Akty te: „apelują do państw członkowskich o inspirowanie się czy też kierowanie się w ich „prawie i praktyce” uregulowaniami w nich zawartymi”. Mają za zadanie bardziej zobligować organy władzy publicznej do podejmowania działań legislacyjnych niż stanowią obowiązującą regulację. J. Łętowski, *Rada Europy o postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1993, nr 40, s. 94; zob. też W. J. Wołpiuk, op. cit., s. 523-524.

⁵⁷ Rezolucja (77) 31 Komitetu Ministrów Rady Europy o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi przyjęta 28 września 1977 r., T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 82-85.

członkowskich. Po drugie, Rezolucja kładzie nacisk na zapewnienie sprawiedliwości w relacjach jednostek z organami administracji. Po trzecie, wskazuje katalog podstawowych zasad służących kształtowaniu procedur administracyjnych w państwach członkowskich organizacji, na który składa się: prawo do bycia wysłuchanym; prawo dostępu do informacji; prawo do uzasadnionej decyzji administracyjnej; prawo do otrzymania pouczenia o możliwości odwołania się od decyzji. Po czwarte, Komitet Ministrów Rady Europy po raz pierwszy w tejże właśnie Rezolucji użył terminu „wymagania dobrej i efektywnej administracji”, który wspólnie z interesem stron trzecich i interesem publicznym stanowią grupę kryteriów niezbędnych do wzięcia pod uwagę w procesie implementacji powyższych zasad. Zarekomendowano je jako dyrektywy niezbędne do zastosowania w krajowych systemach prawnych i praktyce, czyli w sferze stanowienia i stosowania prawa⁵⁸. Rada Europy przyjęła łącznie ponad dwadzieścia zaleceń i rezolucji na rzecz ustanowienia podstawowego prawa do dobrej administracji. Blisko połowa z nich znalazła swoje odzwierciedlenie w Zaleceniu (2007) 7 w sprawie dobrej administracji.

Następnie problemowe zagadnienie w systemie Rady Europy zostało ujęte w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego przyjętej 15 października 1985 roku w Strasburgu⁵⁹. Dokument Dostosowanie struktur i środków administracyjnych do zadań społeczności lokalnych zawiera tylko jeden artykuł (art. 6), którego postanowienia nawiązują do zagadnienia dobrej administracji. Z jego ust. 1 wynika skierowany do ustawodawcy zwykłego państwa, strony Karty, nakaz przyznania społecznościom lokalnym kompetencji w zakresie samodzielnego decydowania o ich wewnętrznych strukturach administracyjnych⁶⁰. Oczywiście przyznana samodzielność podlega dwóm zasadniczym ograniczeniom: wymogowi dostosowania utworzonych struktur do specyficznych potrzeb a także wymogowi umożliwienia skutecznego rządzenia. Prawo do dobrej administracji przejawia się tu w racjonalizacji struktur administracji, które mają służyć realizacji zadań, do jakich zostały przeznaczone⁶¹. Z kolei treść ust. 2 wskazuje, że jednym z podstawowych warunków dobrej administracji jest dobór

⁵⁸ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako...*, s. 91-92.

⁵⁹ Dz. U. z 1994 r. nr 124 poz. 607. Zob. również Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędów, Dz. U. z 2006 r. nr 154 poz. 1107.

⁶⁰ Art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

⁶¹ M. Szewczyk, op. cit., s. 64-65.

odpowiedniej kadry uwzględniający przy tym wiedzę i umiejętności kandydatów aplikujących o zatrudnienie w jej strukturach⁶².

Na zakończenie analizy genezy rozwoju prawa do dobrej administracji w systemie prawnym Rady Europy należy przytoczyć wspomniane już Zalecenie (2007) 7 w sprawie dobrej administracji przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy dnia 20 czerwca 2007 roku.⁶³ Dokument stanowi podsumowanie wysiłków organizacji na rzecz ustanowienia podstawowego prawa do dobrej administracji. Jego treść koncentruje się na trzech zagadnieniach: wzorcowym kodeksie dobrej administracji, prawie do dobrej administracji oraz zasadach dobrego rządzenia⁶⁴.

W tekście Zalecenia kilkakrotnie jest mowa o prawie do dobrej administracji. Z preambuły dokumentu wynika, że jego celem jest: „określenie podstawowego prawa do dobrej administracji i ułatwienia jego skutecznego wdrożenia w praktyce”⁶⁵. Następnie zapisano, że: „wskazane jest połączenie w prawo do dobrej administracji różnych uznanych praw odnoszących się do organów władz publicznych”⁶⁶. Na zakończenie Rada Europy wzywa państwa członkowskie do: „promowania w interesie powszechnym prawa do dobrej administracji przez przyjęcie właściwych standardów wyznaczonych we wzorcowym kodeksie załączonym do niniejszego Zalecenia, z zapewnieniem ich skutecznego wdrożenia przez urzędników państw członkowskich i zapewnienie wszelkimi sposobami dopuszczonymi przez strukturę konstytucyjną i prawną państwa przyjęcia tych samych standardów przez władze regionalne i lokalne”⁶⁷. Choć treść Zalecenia odwołuje się do prawa do dobrej administracji, to nie ma w nim ani definicji,

⁶² Art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

⁶³ Zalecenie (2007) 7 zostało oparte na kilkunastu sztandarowych zaleceniach i rezolucjach Komitetu Ministrów RE, które prowadziły do instytucjonalizacji prawa do dobrej administracji. Zalicza się do nich w szczególności: Rezolucję nr (77) 31 w sprawie ochrony jednostki w stosunku do działań władz administracyjnych; Zalecenie nr R (80) 2 w sprawie wykonywania uprawnień dyskrecyjnych organów administracyjnych; Zalecenie nr R (81) 19 w sprawie dostępu do informacji posiadanych przez władze publiczne, Zalecenie nr R (84) 15 w zakresie odpowiedzialności publicznej; Zalecenie nr R (87) 16 w sprawie procedur administracyjnych mających wpływ na dużą liczbę osób; Zalecenie nr R (91) 10 w sprawie przekazywania osobom trzecim danych osobowych przechowywanych przez instytucje publiczne; Zalecenie nr R (2000) 6 w sprawie statusu funkcjonariuszy publicznych w Europie; Zalecenie nr R (2000) 10 w sprawie kodeksu postępowania dla urzędników publicznych; Zalecenie nr R (2002) 2 w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych; Zalecenie nr R (2003) 16 w sprawie realizacji decyzji administracyjnych i sądowych w zakresie prawa administracyjnego; Zalecenie nr R (2004) 20 w sprawie kontroli sądowej aktów administracyjnych. *W poszukiwaniu dobrej administracji*, pod red. H. Izdebskiego, H. Machińskiej, Warszawa 2007, s. 137-140.

⁶⁴ P. Gerber, *Zalecenie w sprawie dobrej administracji prezentacja ogólna*, [w:] *W poszukiwaniu dobrej administracji...*, s. 23.

⁶⁵ Zalecenie R (2007) 7 Komitetu Ministrów..., s. 137.

⁶⁶ Ibidem, s. 139.

⁶⁷ Ibidem, s. 140.

ani bliższego określenia tego prawa - oczywiście poza wskazaniem, że składa się na nie wiele uznanych praw odnoszących się do organów władzy publicznej⁶⁸.

Istotnym elementem Zalecenia jest dołączony w postaci załącznika Kodeks Dobrej Administracji. Jego treść została podzielona na trzy sekcje. Pierwsza z nich poświęcona jest zasadom dobrej administracji, wśród których wskazuje się: praworządność, równość, bezstronność, proporcjonalność, pewność prawa, działanie w rozsądnym terminie, partycypację, prywatność, przejrzystość. Sekcja druga odwołuje się do podstawowych zasad postępowania administracyjnego. Natomiast trzecia dotyczy problemu odwołań⁶⁹. Zalecenie jako dokument miękkiego prawa, nie ma charakteru bezpośrednio wiążącego dla państw członkowskich Rady Europy, dlatego też nie są one zobowiązane do przyjęcia Kodeksu Dobrej Administracji, ani tworzenia analogicznych kodeksów na jego wzór.

Wkład, jaki Rada Europy wniosła w kształtowanie się prawa do dobrej administracji ma niebagatelne znaczenie dla jego powstania, jednak zasadnicza rola we wprowadzeniu i urzeczywistnieniu tego prawa przypada Unii Europejskiej.

Geneza prawa do dobrej administracji w systemie prawnym UE ma dość skomplikowany charakter. Po pierwsze, z uwagi na nieoczywisty związek Unii z prawami człowieka⁷⁰, po drugie, ze względu na to, że jego rozwój przebiegał właściwie dwiema ścieżkami. Pierwsza z nich dotyczy bezpośrednio samego standardu dobrej administracji w systemie prawnym UE. Druga zaś ewolucji unijnych praw podstawowych, gdyż prawo do dobrej administracji ostatecznie zostało ukształtowane jako prawo podstawowe. Ewolucja obu zagadnień pokazuje, że w pewnym momencie ich ścieżki połączyły się ze sobą, aby dać początek prawu do dobrej administracji. W związku z tym niezbędne wydaje się równoległe zaprezentowanie każdej z nich. Zanim jednak nastąpi właściwa prezentacja genezy prawa do dobrej administracji w UE warto na chwilę zatrzymać się przy pojęciu praw podstawowych, które są dlań kluczowym elementem.

⁶⁸ H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji i prawo o dobrej administracji w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, pod red. H. Machińskiej, Warszawa 2009, s. 326.

⁶⁹ Załącznik do zalecenia R (2007) 7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji, Kodeksu dobrej administracji, *W poszukiwaniu dobrej administracji...*, s. 137-146; H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji...*, s. 327.

⁷⁰ B. Wierzbicki, M. Perkowski, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*, [w:] *Ochrona praw człowieka i wolności ekonomicznych w Unii Europejskiej*, Białystok 2006, s. 8.

W doktrynie prawa podstawowe często nazywa się prawami zasadniczymi⁷¹ lub prawami fundamentalnymi⁷². Z reguły kojarzy się je z prawami człowieka, a wręcz je się z nimi utożsamia⁷³. Marek Szydło podkreśla przy tym, że termin prawa człowieka występuje częściej w prawie międzynarodowym i właśnie takim nazewnictwem posługuje się Unia Europejska w stosunkach zewnętrznych. Natomiast w obrębie stanowionego przez siebie prawa organizacja używa terminu prawa podstawowe, ponieważ właśnie nim w swych orzeczeniach posługuje się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁷⁴. Z poglądem głoszącym, że prawa człowieka i prawa podstawowe są pojęciami tożsamymi, trudno się jednak zgodzić. Słusznie Jacek Barcik wywodzi, że istnieją pewne cechy zbliżające oba pojęcia do siebie. Jego zdaniem kategorie te mają takie samo aksjologiczne uzasadnienie obowiązywania wywodzące się z przyrodzonej godności człowieka, takie same cechy na przykład przyrodzony i niezbywalny charakter oraz takie samo zastosowanie w wertykalnym układzie jednostka-organ władzy. Autor wskazuje jednak na subtelny różnicę między nimi. Według niego, prawa człowieka funkcjonują w ramach państw posiadających nad jednostką zwierzchnictwo terytorialne i personalne. Natomiast prawa podstawowe są tworzone w ramach nieposiadającej podobnych zwierzchnictw organizacji międzynarodowej – Unii Europejskiej. Stosowanie tych ostatnich odbywa się zarówno w relacji bezpośredniej jednostka - instytucje UE, jak i pośredniej jednostka - państwo członkowskie UE, które zobligowane jest do ich przestrzegania⁷⁵. Jeszcze inne różnice dostrzega Jarosław Sozański. Autor wskazuje, że prawa podstawowe⁷⁶, z jednej strony są pojęciem węższym od praw człowieka, ponieważ nie wszystkie prawa człowieka się do nich

⁷¹ Zob. J. Sozański, *Prawa zasadnicze a prawa człowieka*, Warszawa-Poznań 2003; W. Czapliński, *Ochrona praw człowieka we Wspólnocie Europejskiej w świetle orzeczenia 2/94 Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot z 28 marca 1996 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 2, s. 8; M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, s. 39.

⁷² Zob. M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007.

⁷³ Zob. M. Szydło, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym*, „Studia Europejskie” 2004, nr 1, s. 87-88; F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 17-28; K. Wójtowicz, *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej*, [w:] B. Banaszczyk, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005, s. 205; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 440.

⁷⁴ Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (dnia 1 grudnia 2009 roku) był to Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, określane powszechnie jako ETS. M. Szydło, op. cit., s. 87-88, por. również: A. Płachta, *Zasada ochrony praw podstawowych*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, pod red. A. Wróbla Warszawa 2010, s. 275; C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 440.

⁷⁵ J. Barcik, *Prawa podstawowe w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 85-86.

⁷⁶ W przyjętym nazewnictwie przez J. Sozańskiego – prawa zasadnicze., J. Sozański, *Prawa zasadnicze...*

zalicza, zaś z drugiej są pojęciem szerszym od praw człowieka z powodu tego, że chronią o wiele więcej kategorii społecznych i ekonomicznych niż powszechny system ochrony praw człowieka. Ponadto, wiążą się one ściśle z ogólnymi zasadami prawa⁷⁷, co rzadko się zdarza, jeśli chodzi o prawa człowieka⁷⁸. Motywem odróżniającym obie kategorie praw od siebie jest także ich geneza. Punktem wyjścia powstania praw człowieka był człowiek, humanizm, a punktem wyjścia praw podstawowych jest gospodarka. Prawa podstawowe w UE nie rodziły się samoistnie, lecz w toku analizowania wolności rynku wewnętrznego w ramach Wspólnot Europejskich (WE) / Unii Europejskiej. Z powyższych powodów stwierdzić należy, że nie są to pojęcia tożsame. Wskazuje na to przede wszystkim ich rozróżnienie oraz silne eksponowanie w dokumentach strategicznych Unii formuły prawa podstawowe, a nie prawa człowieka⁷⁹.

Z uwagi na sposób powstawania praw podstawowych (rysunek 1) oraz ich miejsce w systemie prawa Unii Europejskiej w doktrynie definiowane są jako ogólne zasady prawa UE, które czerpią swoje źródło z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich oraz umów międzynarodowych, których państwa te są stronami lub przy których opracowaniu uczestniczyły, ze szczególnym uwzględnieniem umów i porozumień z zakresu międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka, w tym praw

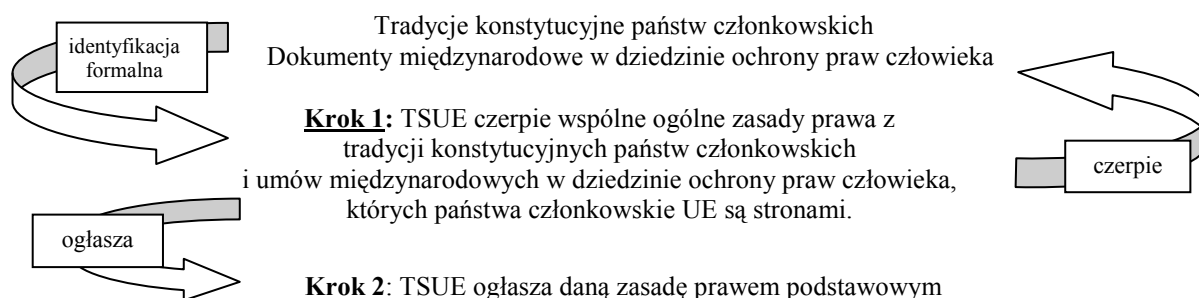
⁷⁷ Zasady ogólne stanowią źródło prawa Unii Europejskiej, zaliczane do niepisanego prawa pierwotnego. Powstają głównie w drodze orzecznictwa TSUE, a podstawą ich formułowania są głównie zasady prawa międzynarodowego, zasady specyficzne dla prawa unijnego, zasady wspólne dla systemów prawnych państw członkowskich UE. Ogólne zasady prawa nie występują w postaci przepisów prawnych, nie są normami prawnymi i nie mają pozycji nadrzędnej (*les principes superieures*) wobec norm prawnych. Służą rozwiązywaniu problemów prawnych, które nie zostały wprost uregulowane w przepisach prawa unijnego. Wiążą one Unię Europejską, jej organy i państwa członkowskie, jeśli implementują one prawo UE lub je wykonują. Obowiązek ich uwzględniania wynika bezpośrednio z traktatów, co zostało wyrażone między innymi w art. 215 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG), dalej w art. 288 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), obecnie art. 340 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (TFUE) zgodnie, z którym: „w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnota powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji”; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasady ogólne prawa jako źródło europejskiego prawa wspólnotowego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4, s. 23; P. Craig, G. de Burca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Third Edition, Oxford 2003, s. 317; J. Tillotson, *European Community Law. Text, cases and materiale*, Second edition, Oxford 1996, s. 2004; *Stosowanie Prawa Unii Europejskiej przez sądy*, pod red. A. Wróbla, Kraków 2005, s. 81; S. Biernat, *Źródła prawa UE*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza, S. Biernata, Warszawa 2002, s. 197-198; A. Kalisz-Prakopik, I. Leszczyński, *Zasady prawa w stosowaniu prawa wspólnotowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 23; M. Paszkowska, K. Czubocho, *Ogólne zasady prawa w systemie prawnym Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” 2007, nr 2(4), s. 119–120; K. Piasecki, *Zarys sądowego prawa procesowego Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 53; Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, w wersji francuskiej nazwa oryginalna *Traité Instituant la Communauté Économique Européenne*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PL> [14.02.2013].

⁷⁸ J. Sozański, *Prawa zasadnicze...*, s. 31.

⁷⁹ Por. B. Wierzbicki, M. Perkowski, op. cit., s. 9.

socjalnych, praw gospodarczych, praw kulturalnych oraz doświadczeń państw członkowskich w tym zakresie⁸⁰. Jarosław Sozański w wyniku analizy prawa i orzecznictwa UE przyjmuje, że prawa podstawowe są autonomiczną unijną kategorią prawną, która łączy przez ogólne zasady prawa Unii i wspólną praktykę państw członkowskich, uznane prawa jednostek przewidziane w międzynarodowym prawie człowieka, a także prawa przewidziane w normach unijnych w tym dotyczących obywatelstwa unii oraz swobód rynku wewnętrznego⁸¹. Treść praw podstawowych ustalana jest na podstawie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁸².

Rysunek 1. Schemat powstawania praw podstawowych w Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. I. Jackiewicz, *Problematyka praw człowieka w świetle Karty Praw Podstawowych w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2 (26), s. 56.

Ogólne przybliżenie zagadnienia praw podstawowych UE pozwala przejść do właściwej prezentacji genezy prawa do dobrej administracji. Na jej wstępie podkreślić trzeba, że w pierwszych dziesięcioleciach funkcjonowania Wspólnot Europejskich, czyli Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA)⁸³ kwestie

⁸⁰ J. Barcik, *Prawa podstawowe w UE...*, s. 85, F. Jasiński, op. cit., Warszawa 2003, s. 28.

⁸¹ J. Sozański, *Prawa zasadnicze...*, s. 37.

⁸² Por. A. I. Jackiewicz, *Problematyka praw człowieka w świetle Karty Praw Podstawowych w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2 (26), s. 56.

⁸³ Europejska Wspólnota Węgla i Stali powstała 23 lipca 1952 roku, na mocy Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (TEWWiS, inaczej Traktat Paryski) zawartego w Paryżu dnia 18 kwietnia 1951 roku (przestała istnieć 22 lipca 2002 roku), Europejska Wspólnota Energii Atomowej powstała 1 stycznia 1958 roku, na mocy Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TEWEA) zawartego w Rzymie dnia 25 marca 1957 roku, Europejska Wspólnota Gospodarcza powstała 1 stycznia 1958 roku, na mocy Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG) zawartego w Rzymie dnia 25 marca 1957 r. (przekształcona została we Wspólnotę Europejską Traktatem o Unii Europejskiej z Maastricht z 1992 roku), TEWG i TEWA w doktrynie nazywane są Traktatami Rzymskimi, wszystkie trzy traktaty określa się jako traktaty założycielskie, J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim*, Warszawa-Poznań 2010, s. 18-19. Szerzej

standardu dobrej administracji w prawie wspólnotowym pojawiały się raczej incydentalnie. Natomiast, jeśli chodzi o prawa człowieka, to w prawie wspólnotowym nie czyniono do niego wyraźnych odwołań⁸⁴. Sytuacja ta wynikała przede wszystkim z charakteru i celu integracji państw europejskich⁸⁵, które inicjując współpracę w ramach Wspólnot skupiły się głównie na celach gospodarczych, nie wykazując przy tym zainteresowania współpracą w obszarze społecznym i kulturowym, a tym bardziej w zakresie ochrony praw człowieka. Potwierdzeniem tego były traktaty założycielskie, które nie podejmowały kwestii humanitarnych. Państwa członkowskie Wspólnot Europejskich w ich treści przewidywały jedynie takie prawa, które miały służyć realizacji celów gospodarczych. Ponadto, powodem braku zainteresowania powyższymi kwestiami było przekonanie Wspólnot, że wystarczające gwarancje ochrony praw człowieka zapewnia Rada Europy, której członkami były również państwa tworzące Wspólnoty. W związku z powyższym powielanie kompetencji w tej dziedzinie w ramach WE uznano za zupełnie zbędne działanie i skoncentrowano się na pogłębieniu integracji w sferze gospodarczej oraz kwestiach związanych z kształtowaniem i doskonaleniem ich organów wewnętrznych⁸⁶. To właśnie w ramach drugiego z wyżej wskazanych obszarów współpracy znajduje się pierwsze źródło standardu dobrej administracji. Była nim skromna regulacja prawa pierwotnego odnosząca się do jakości działań organów i instytucji wspólnotowych zawarta w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotą Gospodarczą (TEWG)⁸⁷ wprowadzająca wymóg stosowania przez organy i instytucje wspólnotowe odpowiedniej procedury celem ochrony prawa materialnego oraz sankcję w postaci unieważnienia aktów instytucjonalnych w przypadku naruszenia istotnego wymogu proceduralnego⁸⁸. Ponadto, w traktatach założycielskich WE pojawiły się pierwotne komponenty standardu dobrej administracji i unijnych praw podstawowych, takie jak zakaz dyskryminacji kobiet w odniesieniu do równości wynagrodzenia za taką samą pracę⁸⁹, ochrona tajemnicy i danych

na temat historii integracji europejskiej w: J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, *Unia Europejska: proces integracji europejskiej i zarys problematyki instytucjonalno-prawnej*, Warszawa-Poznań 2006, s. 55-80.

⁸⁴ J. Menkes, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a Konstytucja Europy*, „Studia Europejskie” 2001, nr 2, s. 31.

⁸⁵ Państwami tymi były: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Republika Federalna Niemiec oraz Włochy. J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 18.

⁸⁶ A. Banaszkiwicz, *Karta Praw Podstawowych jako „uwieńczenie” unijnego systemu ochrony praw człowieka*, „Studia Erasmiana Wratislaviensia” 2010, nr 4, s. 177-178.

⁸⁷ Zob. art. 173 ust. 1 i 2 oraz art. 174 ust. Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotą Gospodarczą.

⁸⁸ M. Szewczyk, op. cit., s. 55.

⁸⁹ Zob. Art. 119 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotą Gospodarczą, op. cit.

osobowych⁹⁰, obowiązek uzasadniania decyzji⁹¹, nakaz naprawienia szkody powstałej przez instytucje lub jej pracowników podczas wykonywania funkcji⁹², a w przypadku praw podstawowych także wolność zrzeszania się⁹³.

Na początku lat sześćdziesiątych XX wieku Europejski Trybunał Sprawiedliwości w swoich orzeczeniach zaczął podkreślać znaczenie dobrej administracji. W 1963 roku w orzeczeniu *Maurice Alvis v. Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, stwierdził między innymi, że zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą prawa administracyjnego obowiązującego w państwach członkowskich EWG, administracje tych krajów muszą stworzyć ich pracownikom możliwość odpowiadania na zarzuty przed podjęciem decyzji dyscyplinarnej, która jest wobec nich podejmowana. Zasada ta stanowi spełnienie wymogu sprawiedliwego sądu i dobrej administracji, dlatego musi być przestrzegana przez instytucje wspólnotowe⁹⁴. W niniejszym orzeczeniu ETS nie tylko podkreślił istnienie wymogu dobrej administracji, ale wskazał na jeden z jego ważnych elementów, a mianowicie prawo do wysłuchania strony przed podjęciem decyzji jej dotyczącej. W kolejnych latach Trybunał wielokrotnie poruszał wątek dobrej administracji, o czym świadczy bogaty zbiór jego orzeczeń zwłaszcza z okresu lat dziewięćdziesiątych. Z tego powodu Trybunałowi przypisuje się najistotniejszą rolę w budowaniu standardu dobrej administracji w Unii Europejskiej.

Trybunał odegrał również pionierską rolę w procesie kształtowania się unijnych praw podstawowych⁹⁵. Jego postawa i postawa Wspólnot Europejskich względem ochrony praw człowieka, niemalże do końca lat sześćdziesiątych była całkowicie neutralna⁹⁶. Okazało się, jednak, że wraz z postępującą integracją gospodarczą wzrastało zagrożenie ewentualnych naruszeń praw przedsiębiorców i obywateli państw członkowskich WE. Wspólnoty zaczęły obawiać się problemów w funkcjonowaniu ich instytucji związanych z nadmiernym zaangażowaniem w sprawy kierowanych przez nich roszczeń i skarg w związku z realizacją jej celów gospodarczych. Obawy te

⁹⁰ Ibidem. art. 47 ust. 2 i 4 *Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali*, w wersji francuskiej nazwa oryginalna *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> oraz art. 194 *Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej*, w wersji francuskiej nazwa oryginalna *Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom)*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957A/TXT&from=PL> [14.02.2013].

⁹¹ Zob. art. 190 *Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą*.

⁹² Zob. art. 215 *Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą*...

⁹³ Zob. art. 48 *Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali*...

⁹⁴ Orzeczenie ETS z dnia 4 lipca 1983 r. w sprawie 32/62, ECR 1963, s. 55.

⁹⁵ A. I. Jackiewicz, *Problematyka praw człowieka w świetle Karty*..., s. 56.

⁹⁶ B. Wierzbiński, M. Perkowski, op. cit., s. 8.

podzielił także ETS, który od początku swojego istnienia odmawiał egzekwowania praw człowieka, głównie z powodu braku podstaw prawnych, które upoważniałyby Wspólnoty do tworzenia regulacji w zakresie ich ochrony. Ponadto, Trybunał stał na stanowisku, że zadanie to należy do kompetencji państw członkowskich⁹⁷. Nieuniknione zatem stało się określenie reguł, które zapewnią nie tylko wysoki poziom funkcjonowanie aparatu administracyjnego Wspólnot, ale także ochronę praw jednostek. Jak twierdzi Adam Banaszkiewicz, powodem zmiany linii orzeczniczej Trybunału była obawa przed możliwością utraty kontroli nad sądami państw członkowskich. Realne stało się niebezpieczeństwo orzekania o zgodności aktów wspólnotowych z prawami człowieka przez sądy krajowe. W związku z powyższym w 1969 roku orzeczeniem w sprawie *Erich Stauder v. Ville d' Ulm – Sozialamt*, ETS wprowadził kategorię „praw podstawowych” uznając je za część ogólnych zasad prawa wspólnotowego i po raz pierwszy przyznał sobie kompetencję do zapewnienia ich ochrony⁹⁸. Rok później w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ponownie Trybunał ponownie przypomniał, że prawa podstawowe należą do ogólnych zasad prawa, które są przez niego chronione i które powinny być respektowane przez Wspólnoty i ich instytucje. Stwierdził także, że gwarantując te prawa za, punkt wyjścia bierze tradycje konstytucyjne państw członkowskich⁹⁹. Z kolei w sprawie *Nold i inni v. Komisji Wspólnot Europejskich* Trybunał posunął się o krok dalej stwierdzając, że nie może utrzymać w mocy środków sprzecznych z tą tradycją. Ponadto, uznał, że może czerpać wzorce z zawartych przez państwa członkowskie umów międzynarodowych, a zwłaszcza Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁰⁰. Następnie w sprawie *Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz* ETS uznał, że: „kwestia ewentualnego naruszenia praw podstawowych przez akt organów Wspólnot może być rozstrzygnięta tylko w świetle prawa wspólnotowego. Wprowadzenie specyficznych kryteriów oceny wpływających z ustawodawstwa lub prawa konstytucyjnego poszczególnych państw członkowskich prowadziłoby, przez naruszenie materialnej jedności i skuteczności prawa wspólnotowego, do naruszenia jedności Wspólnego Rynku i zagrożenia spójności

⁹⁷ K. Popilk-Choraży, P. Sadowski, „Dobra” i „niewłaściwa administracja” w doktrynie i praktyce europejskiej (*zagadnienia wybrane*), „Casus” 2008, nr 50, s. 25.

⁹⁸ Orzeczenie ETS z dnia 12 listopada 1969 r. w sprawie 29/69, ECR 1969, s. 425.

⁹⁹ Orzeczenie ETS z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70, ECR 1970, s. 1126, Por. K. Piasecki, op. cit., s. 309.

¹⁰⁰ Orzeczenie ETS z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie 4/73, ECR 1974, s. 502-503, Por. J. Sozański, *Prawa człowieka w systemach prawnym Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 37.

Wspólnoty”¹⁰¹. W kolejnych orzeczeniach Trybunał konsekwentnie podtrzymywał swoje stanowisko w kwestii i uznania i ochrony praw podstawowych¹⁰².

Wyrażone w orzecznictwie stanowisko ETS w sprawie praw podstawowych poparły inne instytucje wspólnotowe. Parlament Europejski (PE), Rada Europejska (REur) oraz Komisja Europejska (KE). We wspólnej deklaracji z 5 kwietnia 1977 roku¹⁰³, instytucje te podkreśliły, że przywiązują ogromne znaczenie do ochrony praw podstawowych wywodzących się z konstytucji państw członkowskich oraz EKPCz. Ponadto, zadeklarowały, że Wspólnoty Europejskie wykonując swoje uprawnienia i realizując postawione sobie cele będą szanować te prawa¹⁰⁴.

Spośród wskazanych powyżej organów wspólnotowych głównym propagatorem ochrony praw podstawowych w ramach WE była Komisja Europejska. W 1979 roku przedstawiła ona Memorandum¹⁰⁵, w którym podkreśliła, że Konwencja Rady Europy jest najlepszym sposobem zapewnienia ochrony praw podstawowych w ramach Wspólnot. Uznała, że skoro EKPCz jest obligatoryjna dla państw członkowskich z uwagi na fakt ich przynależności do RE, to regulacje w niej zawarte wiążą także Wspólnoty, bez względu na fakt czy są one jej sygnatariuszami czy nie. Formalne przystąpienie Wspólnot do EKPCz Komisja uważała więc za zupełnie zbędne, a proponowane przez nią rozwiązanie miało uzupełnić lukę w prawie wspólnotowym powstałą w związku z brakiem katalogu ochrony praw jednostek w prawie wspólnotowym. Niestety, koncepcja Komisji nie została odebrana z entuzjazmem przez pozostałe instytucje i państwa członkowskie. Niechęć argumentowano trudnościami związanymi z koniecznością modyfikacji postanowień traktatów oraz względami politycznymi¹⁰⁶.

Pierwsze formalne odniesienie się do praw podstawowych pojawiło się w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 roku (JAE), który był pierwszą znaczącą modyfikacją Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. W

¹⁰¹ Orzeczenie ETS z dnia z dnia 13 grudnia 1979 r. w sprawie 44/79, ECR1979, s. 3927.

¹⁰² Zob. orzeczenie ETS z dnia 21 września 1989 r. w sprawach łączonych 46/87 i 227/88 Hoechst AG v. Komisji Wspólnot Europejskich, ECR 1989, s. 2919.

¹⁰³ Wspólna Deklaracja Parlamentu, Komisji i Rady z dnia 5 kwietnia 1977 r. (*ang. Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission*), http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/jointdecl_04_77_en_en.pdf [16.02.2013].

¹⁰⁴ L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Oxford 2004, s. 381.

¹⁰⁵ *Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, (adopted by the Commission on 4 April 1979)*, Bulletin of the European Communities Supplement 2/79, Witryna internetowa Biblioteki Uniwersytetu w Pittsburgh'u, <http://aei.pitt.edu/6356/4/6356.pdf> [16.02.2013].

¹⁰⁶ A. Płachta, *Zasada ochrony praw podstawowych...*, s. 181.

preambule Aktu zapisano, że członkowie Wspólnot zdecydowani są: „popierać demokrację, zgodnie z podstawowymi prawami zagwarantowanymi w konstytucjach i ustawach państw członkowskich, w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w Europejskiej Karcie Społecznej, a w szczególności w oparciu o wolność, równość i sprawiedliwość społeczną”¹⁰⁷.

Ponownie podjęto problem ochrony praw podstawowych w ramach Wspólnot Europejskich w dwusetną rocznicę rewolucji francuskiej. W związku z jubileuszem, 12 kwietnia 1989 roku Parlament Europejski wydał Deklarację podstawowych praw i wolności¹⁰⁸. Dokument wzywał pozostałe organy Wspólnoty oraz państwa członkowskie do zjednoczenia się celem ich ochrony. Zawierał pierwszy, własny katalog praw podstawowych organów Wspólnoty. Na jego treść składały się prawa i wolności zawarte w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka¹⁰⁹ i EKPCz wraz z protokołami oraz Europejskiej Karty Społecznej¹¹⁰. W Deklaracji pojawiły się między innymi takie prawa, jak: prawo do życia, równość wobec prawa, wolność myśli, poglądów i informacji, poszanowanie życia prywatnego czy prawo do sądu. Treść dokumentu głęboko nawiązywała do wcześniejszych aktów wspólnotowych, czyli traktatów założycielskich, deklaracji z 5 kwietnia 1977 roku, Memorandum Komisji Europejskiej z 1979 roku; projektu Traktatu o Unii Europejskiej z 1984 roku oraz JAE. Dokument nie wywołał bezpośrednich skutków w toku rozmów nad włączeniem całego kompleksu praw człowieka w proces integracyjny państw członkowskich¹¹¹.

W grudniu 1989 roku formie uchwały przyjęto Wspólnotową Kartę Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników¹¹² określaną także Wspólnotową Kartą Socjalną czy Kartą Strasburską¹¹³. Jest to dokument polityczny, niewiążący

¹⁰⁷ Jednolity Akt Europejski, Dz. Urz. WE z 1987 r. L 169, s. 1.

¹⁰⁸ Declaration of the fundamental rights and freedoms, http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2_0003_89_en_en.pdf [16.02.2013].

¹⁰⁹ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka została uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 roku w Paryżu. Treść dokumentu jest dostępna w witrynie internetowej ONZ, <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r51.htm>.

¹¹⁰ Europejska Karta Społeczna jest dokumentem Rady Europy podpisanym 18 października 1961 roku w Turynie dotyczącym praw społecznych i ekonomicznych, tekst dokumentu w: Dz. U. z 1999 r. nr 8 poz. 67.

¹¹¹ A. Płachta, op. cit., s. 284; A. Banaszekiewicz, op. cit., s. 179-180.

¹¹² Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników (ang. *Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers*) uchwalona w dniu 9 grudnia 1989 r., tekst dokumentu [w:] A. Świątkowski, H. Wierzińska, *Dokumenty źródłowe instytucji Wspólnot Europejskich w zakresie prawa socjalnego, wybór i opracowanie*, Kraków 1999.

¹¹³ M. Smusz-Kulesza, *Zbiorowe prawo pracowników do informacji*, Warszawa 2012, s. 48.

nawiązujący treścią do Europejskiej Karty Społecznej oraz do art. 117 TEWG¹¹⁴ oraz do art. 21 JAE, który do TEWG wprowadził art. 118a, w którym podkreślono konieczność przykładania szczególnej wagi państw członkowskich do wspierania ulepszeń, zwłaszcza w dziedzinie środowiska, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników oraz uznania za cel harmonizacji warunków w tym zakresie przy jednoczesnym zachowaniu istniejących ulepszeń¹¹⁵. Wśród praw gwarantowanych przez Kartę znalazły się prawa dotyczące między innymi swobody poruszania się i miejsca zamieszkania, swobody zatrudnienia i wynagrodzenia za pracę, poprawy warunków życia i pracy, ochronę socjalną, zrzeszania się i negocjowania umów zbiorowych, kształcenia zawodowego, równego traktowania kobiet i mężczyzn, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy oraz ochrony dzieci, młodzieży osób starszych i niepełnosprawnych¹¹⁶.

Rozwój unijnego standardu dobrej administracji oraz unijnych praw podstawowych nabrał szybszego tempa w latach dziewięćdziesiątych. Wówczas sądy unijne uznały dobrą administrację za podstawową (ogólną) zasadę prawa. Posługiwały się przy tym wieloma bliskoznacznymi sformułowaniami dobrej administracji. W wyrokach znajdują się między innymi odwołania do: zasady prawidłowego/właściwego administrowania (ang. *the principle of proper administration*)¹¹⁷, zasady mądrego/rozsądnego administrowania (ang. *the principle of sound administration*)¹¹⁸ oraz zasady dobrej administracji (ang. *the principles of good administration*)¹¹⁹. Oprócz tego w późniejszych latach w kilku innych orzeczeniach określono ją mianem

¹¹⁴ Zgodnie z jego treścią: „państwa członkowskie wyraziły zgodność, co do konieczności poprawy warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie przy jednoczesnym zachowaniu postępu”, Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, op. cit.

¹¹⁵ Jednolity Akt Europejski, Dz. Urz. WE z 1987 r. L 169, op. cit.

¹¹⁶ Szerzej na ten temat: K. Głąbicka, *Polityka socjalna w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 1997, nr 4, s. 47-48.

¹¹⁷ Zob. orzeczenie ETS z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie Jean-Louis Burban v. Parlamentowi Europejskiemu, C-255/90 P, ECR 1992, s. I-2270.

¹¹⁸ Zob. orzeczenie ETS z dnia 9 czerwca 1999 r. w sprawie New Europe Consulting i Michael P. Brown v. Komisji Wspólnot Europejskich, T-231/97, ECR 1999, s. II- 2412 oraz orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji (SPI) z dnia 1 grudnia 1999 r., w sprawie Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH i C.H. Boehringer Sohn v. Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich, T-125/96, ECR 1999, s. II-3458;

¹¹⁹ Zob. orzeczenia SPI: z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie Volkswagen AG v. Komisji Wspólnot Europejskich, ECR 2000, s. II-2727, oraz z dnia 27 września 2002 r. w sprawie Tideland Signal Ltd v. Komisji Wspólnot Europejskich, T-211/02, ECR 2002, s. II-3798.

obowiązku (ang. *the duty of sound administration*)¹²⁰ oraz wymogu (ang. *the requirements of good administration*)¹²¹.

Na początku lat dziewięćdziesiątych Komisja Europejska ponownie powróciła do idei budowy systemu ochrony praw jednostki w ramach Wspólnot na bazie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wyrazem tego było przedstawione w 1990 roku kolejne Memorandum¹²², w którym instytucja powtórnie wypowiedziała się na temat rażącej luki w prawie wspólnotowym w zakresie ochrony praw jednostek. Komisja podkreśliła, że akty wspólnotowe nie podlegają odpowiedniemu systemowi kontroli i są wyłączone spod systemu EKPCz w przeciwieństwie do aktów prawnych państw członkowskich, które mogą być przedmiotem postępowania przed organami powołanymi na mocy Konwencji. Przystąpienie Wspólnot do Konwencji przyczyniłoby się, po pierwsze, do zmiany uprawnień WE na korzyść skuteczniejszej ochrony obywateli przed naruszeniami praw podstawowych, a po drugie, WE mogłyby występować jako strona przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Działania Komisji Europejskiej wspierała Rada Europejska, która w formie uchwały przygotowała Deklarację o Prawach Człowieka¹²³. Dokument wydano 29 czerwca 1991 roku, a jego treść wzywała państwa członkowskie do przedsięwzięcia działań indywidualnych i zbiorowych na rzecz poprawy poszczególnych polityk popierania i ochrony praw jednostek. Ponadto, deklaracja zawierała przesłanie do państw członkowskich Wspólnoty, aby ratyfikowały umowy międzynarodowe regulujące problematykę praw człowieka¹²⁴.

Na początku lat dziewięćdziesiątych wypracowane w ramach Wspólnot tezy w zakresie praw podstawowych znalazły swoje odzwierciedlenie w prawie stanowionym. Trend ten zainicjował Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht (TUE), zawarty w 1992 roku. W preambule TUE zapisano, że państwa członkowskie Unii „potwierdzają swe przywiązanie do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i

¹²⁰ Zob. orzeczenie SPI z dnia z dnia 10 maja 2000 r. w sprawie SIC - Sociedade Independente de Comunicação SA v. Komisji Wspólnot Europejskich, T-46/97, ECR 2000, s. II-2144.

¹²¹ Zob. orzeczenie ETS z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie Coöperatieve Vereniging De Verenigde Bloemenveilingen Aalsmeer BA (VBA) v. Vereniging van Groothandelaren in Bloemkwekerijproducten (VGB), Florimex BV, Inkoop Service Aalsmeer BV i M. Verhaar BV, C-266/97 P, ECR 2000, s. I-2178.

¹²² Commission Communication on Community accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and some of its Protocols. SEC (90) 2087 final, 19 November 1990. Witryna internetowa biblioteki Uniwersytetu w Pittsburgh'u, <http://aei.pitt.edu/3680/1/3680.pdf>. [16.02.2013].

¹²³ Presidency Concluding, Luxembourg 28 and 29 June 1991, Annex V: Declaration on human rights, European Council, http://www.europarl.europa.eu/summits/luxembourg/lu2_en.pdf [16.02.2013].

¹²⁴ A. Płachta, op. cit., s. 184-189.

podstawowych wolności oraz państwa prawnego”. Dalej w artykule F ust. 2 zapisano deklarację o poszanowaniu przez Unię praw podstawowych zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz wynikających z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich jako zasady ogólne prawa wspólnotowego. Traktat wskazuje również, że jednym z celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest: „rozwijanie oraz umacnianie demokracji i państwa prawnego, a także poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności” (art. J.1 pkt 2 TUE). Natomiast jednym z celów Unii stało się „umacnianie ochrony praw i interesów obywateli Państw Członkowskich przez ustanowienie obywatelstwa Unii (art. B)”¹²⁵.

Niektóre zawarte w Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht regulacje odnośnie praw podstawowych zostały rozwinięte w przyjętym 2 października 1997 roku Traktacie z Amsterdamu, zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty¹²⁶. Traktat ten przyczynił się do wzmocnienia praw podmiotowych jednostek¹²⁷. Jedną z istotniejszych modyfikacji z punktu widzenia rozwoju praw podstawowych była wprowadzona artykułem 1 pkt 8 zmiana treści artykułu 6 ust. 1 TUE (dawny art. F ust 1), który w nowym brzmieniu informował, że: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich”. Z kolei artykułem 1 pkt 9 do Tytułu I TUE „Postanowienie Wspólne” wprowadzono art. F1 (art. 7), który upoważnił Radę do wezwania państwa członkowskiego do złożenia wyjaśnień w przypadku naruszenia zasad określonych w art. 6 ust. 1 TUE oraz decydowania większością kwalifikowaną o nałożeniu na państwo członkowskie sankcji w postaci zawieszenia przez Radę niektórych praw państwa członkowskiego wynikających z niniejszego traktatu łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu państwa członkowskiego w Radzie. Ponadto, mocą art. 1 pkt 13 Traktatu Amsterdamskiego przestrzeganie art. 6 ust 2 TUE formalnie zaczęło podlegać jurysdykcji ETS w granicach określonych w art. 46 lit. d (art. L lit. d) TUE. Za sprawą Traktatu Amsterdamskiego do TWE artykułem 2 pkt 45 wprowadzono art. 191 a, ustanawiający zasadę przejrzystości działań instytucji

¹²⁵ Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. WE 1992 C 191, s. 1.

¹²⁶ Traktat z Amsterdamu, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, Dz. Urz. WE 1997 C 340, s. 1.

¹²⁷ M. Granat, *Prawo do dobrej administracji w Unii Europejskiej*, [w:] *Jakość administracji publicznej...*, op. cit., s. 150.

Wspólnoty Europejskiej, w formie prawa dostępu obywateli do dokumentów organów wspólnotowych¹²⁸.

W lipcu 1999 roku w ramach Unii Europejskiej upubliczniono pierwszy dokument mówiący wprost o dobrej administracji - Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (ang. *The European Code of the Good Administrative Behaviour*). Inicjatorem pomysłu opracowania Kodeksu był Roy Perry deputowany do Parlamentu Europejskiego. Jego koncepcję poparł ówczesny Ombudsman¹²⁹ Unii Europejskiej Jacob Söderman¹³⁰. Kodeks zgromadził zasady dobrej administracji obowiązujące dotychczas w prawie Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej i orzecznictwie ETS/Sądu Pierwszej Instancji (SPI, obecnie Sąd)¹³¹ oraz w systemach prawnych państw członkowskich zwłaszcza, Francji, Danii, Finlandii i Szwecji. Dokument nie miał charakteru wiążącego. Jego rolą było uświadomienie pełni praw obywatelom UE w kontaktach z administracją oraz wyznaczenie standardów działania urzędników¹³².

Z kolei w 2000 roku, niespełna rok po prezentacji Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej przez Europejskiego Ombudsmana, podobna inicjatywa pojawiła się na szczeblu Komisji Europejskiej. Mianowicie, 13 września tego roku przyjęto Kodeks dobrego postępowania administracyjnego personelu Komisji Europejskiej w kontaktach ze społeczeństwem jako następstwo Białej księgi w sprawie reformy administracji z 1 marca 2000 roku¹³³. Jego głównym zadaniem było ułatwienie wprowadzenia zasad dobrej administracji do codziennej praktyki KE. We wstępie dokumentu zapisano między innymi, że: „Komisja i jej personel mają obowiązek służyć w interesie Wspólnoty a tym samym także w interesie publicznym. Społeczeństwo ma prawo oczekiwać właściwej, jakości służby oraz otwartej, dostępnej i prawidłowo funkcjonującej administracji. Właściwa, jakość służby oznacza, że Komisja i jej

¹²⁸ Traktat z Amsterdamu..., Dz. Urz. WE 1997 C 340, s. 1.

¹²⁹ Inna nazwa to Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (ERPO). Słowo „ombudsman” wywodzi się z języka szwedzkiego od słowa „ombud”, które oznacza przedstawiciel/ reprezentant, I. Harden, *When Europeans complain. The work of the European Ombudsman*, [w:] A. Dashwood, J. Spencer, C. Hillion, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2000, t. 3, s. 200; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 578-579. Szerzej na temat Ombudsmana UE w podrozdziale 1.4 rozprawy.

¹³⁰ K. H. Jabłoński, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2009, nr 2, s. 5.

¹³¹ Z dniem wejścia w życie Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (1 grudnia 2009 r.) jest to Sąd.

¹³² E. Bonusiak, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2010, nr 64, s. 20.

¹³³ J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej po...*, s. 27.

personel dają wyraz uprzejmości, obiektywności i bezstronności”¹³⁴. W dalszej części Kodeksu zostały zamieszczone zasady ogólne, którymi powinien kierować się personel Komisji. Wśród nich wskazano: legalność, zakaz dyskryminacji, proporcjonalność środków do celów, spójność postępowania administracyjnego. W kolejnych punktach dokumentu zawarto: wytyczne dla dobrego postępowania administracyjnego, informacja dotycząca praw zainteresowanych stron, postępowanie z zapytaniem, ochrona danych osobowych i informacji poufnych oraz skargi.

Zwieńczeniem starań w zakresie ustanowienia w ramach Unii Europejskiej własnego katalogu praw podstawowych w tym prawa do dobrej administracji stała się Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹³⁵, którą przyjęto oficjalnie 7 grudnia 2000 roku podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei¹³⁶. Impuls do jej powstania wpływał z chęci zwiększenia ochrony praw jednostek względem unijnych urzędów i instytucji. Ponadto, dostrzegano potrzebę uzupełnienia zbioru praw i wolności proponowanych przez EKPCz oraz TUE¹³⁷. Dlatego też, podczas spotkania Rady Europejskiej w Kolonii, które miało miejsce 4 czerwca 1999 roku, zapadła polityczna decyzja o przygotowaniu projektu dokumentu będącego samodzielnym katalogiem praw podstawowych w Unii Europejskiej. Prace nad nim powierzono 62-osobowemu Konwentowi, składającemu się z: przedstawicieli głów państw i rządów krajów członkowskich, Komisji Europejskiej, kilkunastu członków Parlamentu Europejskiego, reprezentantów ETS oraz ETPCz Rady Europy. Treść dokumentu konsultowano również z organizacjami pozarządowymi¹³⁸. Był on politycznym międzyinstytucjonalnym porozumieniem zawartym pomiędzy Radą, Komisją i Parlamentem Europejskim. Dokument nie miał charakteru prawnie wiążącego, niemniej jednak nie stanowiło to przeszkody w traktowaniu go jako części *acquis communautaire* oraz źródła wspólnych tradycji konstytucyjnych krajów członkowskich. Organy, które go proklamowały zobowiązały się do przestrzegania zawartych w nim postanowień, a kompetencję kontrolną w tym zakresie przyznano ETS. Karta stała się istotnym wsparciem dla Sądu Pierwszej Instancji, który w swoich

¹³⁴ Code of good administrative behaviour. Relations with the public, http://ec.europa.eu/transparency/code/_docs/code_pl.pdf [22.04.2013].

¹³⁵ OJ 2000 C 364, s. 1.

¹³⁶ L. Kieres, *Pojęcie prawa do dobrej administracji w przepisach prawnych*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn” 2003, nr 4, s. 21.

¹³⁷ M. Szewczyk, *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów...*, op. cit., s. 58.

¹³⁸ A. Banaszek, op. cit., s. 183.

uzasadnieniach wielokrotnie powoływał się na jej treść¹³⁹. Również Rzecznicy Generalni¹⁴⁰ w przygotowanych przez siebie opiniach czynili odwołania do regulacji w niej zawartych¹⁴¹.

Dokument składał się 57 artykułów ujętych w 7 rozdziałach: Godność człowieka, Wolność, Równość, Solidarność, Prawa obywatelskie, Wymiar sprawiedliwości oraz Postanowienia ogólne. Zawarto w nim wiele odwołań do jakości działań administracji Unii Europejskiej¹⁴². Wśród nich, w art. 41 zapisano prawo do dobrej administracji (ang. *the right to good administration*), które oznacza, że każdy ma prawo do bezstronnego i rzetelnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez organy i jednostki organizacyjne UE. W szczególności oznacza to: prawo do bycia wysłuchanym, prawo dostępu do akt sprawy, obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji, prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje UE lub ich funkcjonariuszy oraz prawo do komunikowania się z instytucjami UE w którymkolwiek z języków traktatów¹⁴³. Podstawę do sformułowania treści prawa do dobrej administracji stanowił zbiór orzeczeń ETS¹⁴⁴. Spośród nich najistotniejszą rolę odegrały następujące orzeczenia: *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v. Georges Heylens i in.*¹⁴⁵; *Orkem v. Komisja Wspólnot Europejskich*¹⁴⁶; *Technische Universität München v. Hauptzollamt München-Mitte*¹⁴⁷; *Jean-Louis Burban v. Parlament Europejski*¹⁴⁸; *Lisrestal - Organização Gestão de Restaurantes Colectivos Lda i in. v. Komisja Wspólnot Europejskich*¹⁴⁹; *Detlef Nölle*

¹³⁹ Zob. orzeczenia SPI: z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie *Mannesmannröhren-Werke AG v. Komisji Wspólnot Europejskich*, T-112/98, ECR 2001, s. II – 741; z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie *max.mobil Telekommunikation Service GmbH v. Komisji Wspólnot Europejskich*, T-54/99, ECR 2002, s. II-333.

¹⁴⁰ Zob. między innymi Opinia rzecznika Generalnego F. Jacobsa w sprawie C- 413/99, ECR 2002, s. I-7136. Opinia Rzecznika Generalnego P. Legera w sprawie C-353/99, ECR 2001, s. I -9594.

¹⁴¹ A. Banaszkiewicz, op. cit., s. 183-184.

¹⁴² H. Machińska, *Karta Praw Podstawowych – jej istota i znaczenie w umacnianiu praw i wolności obywateli Europy*, „Biuletyn” 2003, nr 3, s. 128.

¹⁴³ OJ 2000 C 364, s. 1.

¹⁴⁴ *Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych*, [w:] J. Sozański, *Traktat Lizboński: Traktat o Unii Europejskiej; Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej; Karta Praw Podstawowych, Europejska Konwencja Praw człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa-Poznań 2010, s. 280.

¹⁴⁵ Orzeczenie ETS z dnia z dnia 15 października 1987 r. w sprawie *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v. Georges Heylens i in.*, 222/86, ECR 1987, s. 4112.

¹⁴⁶ Orzeczenie ETS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87, ECR 1989, s. 3349.

¹⁴⁷ Orzeczenie ETS z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90, ECR 1991, s. I-5499.

¹⁴⁸ Orzeczenie ETS z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie, C-255/90 P, ECR 1992, s. I-2270.

¹⁴⁹ Orzeczenie SPI z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie T-450/93, ECR 1994, s. I-1194.

v. Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich¹⁵⁰; New Europe Consulting i Michael P. Brown v. Komisja Wspólnot Europejskich¹⁵¹.

Wyrażone w KPPUE prawo do dobrej administracji zostało rozwinięte w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej¹⁵² (EKDPA, Europejski Kodeks Dobrej Administracji) opracowanym przez Ombudsmana UE na podstawie wskazanego powyżej Kodeksu z 1999 roku. Dokument przyjęto przez Parlament Europejski 6 września 2001 roku. Kodeks konkretyzuje zapisy zawarte w art. 41 Karty rozszerzając je i uporządkowując w ogólny katalog zasad, które Parlament Europejski zalecił stosować w relacjach urzędów i instytucji UE z jednostkami¹⁵³. Tworzą go między innymi następujące zasady: praworządności, niedyskryminacji, proporcjonalności (współmierności), zakazu nadużywania władzy, bezstronności i niezależności, obiektywności, uczciwości, uwzględnienia słusznego interesu jednostki, uprzejmości, odpowiadania na pisma w języku obywatela, potwierdzania odbioru pism kierowanych do administracji publicznej, przekazania sprawy właściwemu organowi w sprawie w przypadku mylnego skierowania, wysłuchania jednostki przed podjęciem rozstrzygnięcia, terminowości, pouczenia o możliwości odwołania, doręczenia rozstrzygnięcia, ochrony danych, uzasadnienia decyzji, udzielenia informacji, prowadzenia rejestrów poczty wychodzącej i przychodzącej, zaskarżenia wszystkich zaniedbań instytucji publicznych do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (ERPO)¹⁵⁴.

Kodeks został przyjęty niemal przez wszystkie organy i instytucje unijne jako instrukcja wskazującą standardy funkcjonowania administracji. Stanowi on także wzorzec postępowania dla administracji narodowych poszczególnych państw członkowskich. Nie jest on jednak obligatoryjny¹⁵⁵. Fakt ten w opiniach europejskiego ERPO i polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (RPOb) nie stoi na przeszkodzie, aby w państwach członkowskich organy administracji subsydiarnie stosowały jego postanowienia¹⁵⁶.

¹⁵⁰ Postanowienie SPI z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie T-167/94, ECR 1995, s. II-2618.

¹⁵¹ Orzeczenie SPI z dnia 9 lipca 1999 r. w sprawie T-231/97, ECR 1999, s. 2403.

¹⁵² Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej został stworzony na bazie Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej z 1999 r., E. Bonusiak, op. cit., s. 20.

¹⁵³ E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 267-268.

¹⁵⁴ *Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej*, Luksemburg 2005, s. 10-24, witryna internetowa europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, <http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces#/page/1> [22.04.2013].

¹⁵⁵ W. Hryniewicka, A. I. Jackiewicz, op. cit., s. 21.

¹⁵⁶ Rzecznik Praw Obywatelskich, *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn RPO - Materiały” 2008, nr 60, s. 117.

Wyrażone w art. 41 KPPUE prawo do dobrej administracji miało szansę uzyskać formalny status dzięki podpisanemu w Rzymie 29 października 2004 roku Traktatowi ustanawiającemu Konstytucję dla Europy. Jednym z jego postanowień było nadanie Karcie mocy wiążącej i zezwolenie instytucjom UE na stosowanie prawa wtórnego na jej podstawie. Treść Karty stała się jego częścią¹⁵⁷, jednak traktat nigdy nie wszedł w życie z powodu odrzucenia go w referendum krajowych Francji i Holandii, co tym samym przekreśliło szansę na uzyskanie przez Kartę mocy wiążącej¹⁵⁸.

Ostatecznie prawo do dobrej administracji ujęte w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej zyskało moc prawną za sprawą Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TL)¹⁵⁹. Podpisano go 13 grudnia 2007 roku natomiast jego wejście w życie określa data 1 grudnia 2009 roku. Traktat Lizboński dokonał głębokiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej, modyfikując określające je traktaty. Zmienił on nazwę Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w związku z zastąpieniem Wspólnoty Europejskiej przez Unię Europejską, która stała się jej następcą prawnym. Wskutek dokonanej reformy obecnie istnieje wyłącznie Unia Europejska - organizacja o jednolitej strukturze wyposażona w osobowość prawną, której działalność opiera się na TUE i TFUE. Ponadto, traktat wprowadził szereg istotnych zmian w systemie UE, z których jedna dotyczyła praw odstawowych¹⁶⁰. Mianowicie, za jego sprawą doszło do wzmocnienia ich ochrony przez nadanie Karcie mocy prawnej. Zgodnie z art. 1 pkt 8 TL artykuł 6 ust. 1 TUE otrzymał następujące brzmienie: „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku (...) która ma taką samą moc prawną, jak Traktaty. Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach. Prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych

¹⁵⁷ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_establishing_a_constitution_for_europe/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_pl.pdf [22.04.2013].

¹⁵⁸ *Zasada ochrony praw podstawowych*, [w:] *Stosowanie prawa Unii...*, s. 278-279.

¹⁵⁹ Dz. Urz. UE z 2007 C 306, s. 1.

¹⁶⁰ Por. A. Kuś, *Geneza i rozwój procesów integracyjnych w Europie po II wojnie światowej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, pod red. A. Kusia, Lublin 2010, s. 51- 52.

postanowień”¹⁶¹. Za sprawą reformy dokonanej Traktatem Lizbońskim ogłoszono również, że UE przystępuje do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 6 ust. 3 TUE). Potwierdzono także, że prawa podstawowe zagwarantowane w EKPCz oraz wynikające z konstytucyjnych tradycji państw członkowskich stanowią część prawa UE jako ogólne zasady prawa (art. 6 ust. 3 TUE)¹⁶².

Karta nie została włączona do TUE i TFUE. Ostatecznie pozostała osobnym dokumentem, którego moc prawną potwierdza pierwszy z wymienionych aktów prawnych¹⁶³. Ponadto, do traktatów dołączono Deklarację (nr 1) w sprawie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z którą Karta jest prawnie wiążąca i potwierdza prawa podstawowe zagwarantowane przez EKPCz oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państw członkowskim. Karta nie rozszerza zakresu stosowania prawa Unii na dziedziny leżące poza jej kompetencjami, nie ustanawia nowych uprawnień ani zadań UE, ani też nie zmienia uprawnień i zadań określonych w traktatach¹⁶⁴.

Przyjęcie Karty i przyznanie jej mocy wiążącej nie spotkało się z jednolitym entuzjazmem wśród wszystkich państw członkowskich UE. Przykładem jest Polska, która do Traktatu Lizbońskiego złożyła zastrzeżenie w sprawie stosowania KPPUE. Wyraziła je w Protokole (nr 30) w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa, (Protokół brytyjski)¹⁶⁵, którego celem jest ograniczenie stosowania Karty przez polskie sądy. Na temat owego zastrzeżenia wypowiedział się TSUE, który w orzeczeniu w sprawach łączonych *N. S. v. Secretary of State for the Home Department* oraz *M. E. i inni v. Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform* stwierdził, że protokół

¹⁶¹ Dz. Urz. UE z 2007 C 306, s. 1.

¹⁶² Ibidem.

¹⁶³ M. Alth, M. Szpunar, *Prawa podstawowe w UE*, [w:] *Prawo europejskie*, Warszawa 2014, s. 59-60.

¹⁶⁴ Dz. Urz. UE z 2007 C 306, s. 1.

¹⁶⁵ Zgodnie z Protokołem: „Karta nie rozszerza kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone” (art. 1. ust. 1), „W szczególności i w celu uniknięcia wszelkich wątpliwości nic, co zawarte jest w tytule IV Karty nie tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przypadków, gdy Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym”(art. 1 ust. 2). „Jeżeli dane postanowienie Karty odnosi się do ustawodawstw i praktyk krajowych, ma ono zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznane przez ustawodawstwo lub praktyki Polski lub Zjednoczonego Królestwa” (art. 2), Dz. Urz. UE z 2007 C 306, s. 1.

brytyjski nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień Karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w tych państwach czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień¹⁶⁶. Ponadto, zdaniem Rzecznika Generalnego Julianne Kokott protokół ten „nie oznacza wyłączenia Zjednoczonego Królestwa i Rzeczypospolitej Polskiej z KPPUE. Motywy ósmy i dziewiąty preambuły do protokołu¹⁶⁷ przemawiają raczej za tym, że protokół nie zawiera dla obu wspomnianych krajów odstępstwa od Karty, lecz że ma charakter precyzujący i ma być pomocny przy wykładni”¹⁶⁸. Z powyższego wynika, że przyjęcie przez Polskę Protokołu brytyjskiego nie ogranicza, ani też nie wyklucza wpływu KPPUE na krajowy porządek prawny¹⁶⁹.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej zapewne nie jest ostatnim słowem w rozwoju prawa do dobrej administracji w UE, ale obecnie ma zasadnicze znaczenie. Z zaprezentowanego rysu historycznego europejskiego prawa do dobrej administracji wynika, że prawo to wywodzi się z koncepcji dobrej administracji, która według Teresy Rabskiej: „jest stara jak administracja”¹⁷⁰. Potrzeba jego istnienia w europejskiej przestrzeni prawnej nie stanowi *novum*, czego dowodzi bogata geneza. Natomiast niezaprzeczalnie nową kwestią jest jego formalizacja i kodyfikacja. Jak zatem należy pojmować prawo do dobrej administracji? jaka jest jego treść? i jak funkcjonuje w praktyce zaledwie po kilkunastu latach od jego zaistnienia i kilku lat od uzyskania przez nie mocy obligatoryjnej?

¹⁶⁶ Zob. orzeczenie TSUE z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawach połączonych, C-411/10 i C-493/10, ECR 2011, s. I- 13905.

¹⁶⁷ „Przyjmując do wiadomości pragnienie Polski i Zjednoczonego Królestwa sprecyzowania pewnych aspektów stosowania Karty, Pragnąc, zatem sprecyzować stosowanie Karty w stosunku do przepisów prawnych i działań administracyjnych Polski i Zjednoczonego Królestwa oraz możliwość rozpoznawania na podstawie postanowień Karty spraw na drodze sądowej w Polsce i Zjednoczonym Królestwie”. Protokół (NR 30) w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa, Dz. Urz. UE z 2007 C 306, s. 1.

¹⁶⁸ Opinia Rzecznika Generalnego Julianne Kokott z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie C-489/10, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62010CC0489> [25.04.2013].

¹⁶⁹ Szerzej na ten temat w: A. Wyrozumska, *Ochrona praw podstawowych i niektóre zasady ogólne prawa UE*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo UE Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2015, s. 337-339.

¹⁷⁰ T. Rabska, głos w dyskusji, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Z. Cieślaka, Warszawa 2003, s. 67.

1.2 POJĘCIE PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI

Treść prawa do dobrej administracji przedstawiona w rozważaniach o genezie może ale nie musi być aktualna. W związku z tym powstaje potrzeba ustalenia, czym obecnie jest unijne prawo do dobrej administracji.

Geneza prawa do dobrej administracji pokazuje, że do chwili przyjęcia 7 grudnia 2000 roku Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej prawo do dobrej administracji w unijnym porządku prawnym i orzecznictwie nie było wyrażone wprost¹⁷¹. Przed ogłoszeniem Karty pojawiała się raczej w postaci pośredniej, ponieważ mówiono jedynie o jego treści, a nie o samym prawie. Jego ostateczne sformułowanie dokonało się za sprawą KPPUE, która wyraziła je w jednolitej postaci, sformułowanej w art. 41 dokumentu. Zgodnie z nim prawo do dobrej administracji oznacza, że:

„1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

2. Prawo to obejmuje:

- a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;
- b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.

4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku”¹⁷².

Analiza treści powyższej regulacji pozwala wysnuć wniosek, że prawo do dobrej administracji charakteryzuje się złożoną konstrukcją. Ustęp pierwszy art. 41 wyraża ogólną regułę tego prawa, zaś ustęp drugi dokonuje jej uszczegółowienia wskazując na

¹⁷¹ M. Niedźwiedz, *Prawo do dobrej administracji w Unii Europejskiej*, „Casus” 2005, nr 36, s. 9.; M. Seniuk, *Zasady postępowania administracyjnego w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, [w:] *Prawo – Administracja – Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, pod red. J. Dobkowskiego, Olsztyn 2006, s. 113; J. Dutheli, de la Rochere, *The EU Charter of the Fundamental Rights, Not Binding but Influential: The example of Good Administration*, [w:] *Continuity nad Change in EU Law*, pod red. A. Arnall, P. Eeckhout, T. Tridimas, Oxford 2008, s. 158.

¹⁷² Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012 C 326.

konkretne uprawnienia¹⁷³, zatem na strukturę prawa do dobrej administracji składają się:

- prawo do bezstronnego i rzetelnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie,
- prawo do bycia wysłuchanym,
- prawo do dostępu do akt sprawy jednostki,
- obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji,
- prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje UE lub ich funkcjonariuszy,
- prawo do komunikowania się z instytucjami UE w którymkolwiek z języków traktatów¹⁷⁴.

Treść art. 41 Karty odzwierciedla koncepcję dobrej administracji sformułowaną przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Potwierdzają to Wyjaśnienia do Karty Praw Podstawowych, które podpowiadają, w jaki sposób należy rozumieć pojęcie prawa do dobrej administracji. Z części dokumentu poświęconej art. 41 płynie wniosek, że przy dokonywaniu próby interpretacji pojęcia niniejszego prawa powinno się brać pod uwagę wcześniejsze orzeczenia ETS określające dobrą administrację jako podstawową zasadę prawa oraz analogiczne przepisy zawarte w traktatach założycielskich¹⁷⁵. Zatem uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czym jest prawo do dobrej administracji wymaga w pierwszej kolejności przyjrzenia się koncepcji dobrej administracji, w której zgodnie z wyjaśnieniami do Karty prawo to ma swoje źródło, a także ustalenie charakteru prawnego tejże koncepcji.

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku koncepcja dobrej administracji za sprawą orzecznictwa unijnych sądów została włączona do kanonu podstawowych (ogólnych) zasad prawa¹⁷⁶. Wyroki ETS nie wskazują definicji legalnej niniejszej zasady, jednak w wielu z nich można zauważyć komponenty, które się na nią składają. Według Trybunału podstawową cechą dobrej administracji jest działanie bezstronnie i obiektywnie. W orzeczeniu w sprawie *Technische Universität München v. Hauptzollamt*

¹⁷³ *Principles of Good Administration in the Member States of the European Union*, Publikacja STATSKONTORET 2005, s. 14, <http://www.statkontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>, [25.04.2013 r.].

¹⁷⁴ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako...*, s. 127.

¹⁷⁵ K. Kowalik-Bańczyk, *Art. 41. Prawo do dobrej administracji*, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2013, s. 1102.

¹⁷⁶ Zob. orzeczenie SPI z dnia 1 grudnia 1999 r. w sprawie *Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH i C.H. Boehringer Sohn v. Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*, T-125/96, ECR 1999, s. II-3458; orzeczenie SPI z dnia 27 września 2002 r. w sprawie *Tideland Signal Ltd v. Komisji Wspólnot Europejskich*, T-211/02, ECR 2002, s. II-3798.

München-Mitte wskazał on, że organy Wspólnoty są zobowiązane do tego, aby każdą sprawę rozpatrzyć w sposób bezstronny, obiektywny z uwzględnieniem wszystkich istotnych jej aspektów¹⁷⁷. Podobna teza jest w orzeczeniu w sprawie Detlef Nölle v. Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich, gdzie Sąd Pierwszej Instancji stwierdził, że w sytuacji, gdy prawo stwarza instytucjom wspólnotowym szeroki zakres swobodnego uznania w podejmowaniu decyzji, fundamentalne znaczenie w postępowaniu administracyjnym ma poszanowanie praw zagwarantowanych przez porządek prawny Wspólnoty. Powinno ono polegać na obowiązku właściwego organu do starannego i bezstronnego zbadania wszystkich okoliczności sprawy, zagwarantowaniu osobie będącej stroną postępowania prawa do wypowiedzenia się w sprawie oraz na odpowiednim uzasadnieniu decyzji¹⁷⁸. W tym samym orzeczeniu SPI wskazał na kolejny element dobrej administracji, a mianowicie obowiązek starannego (rzetelnego) rozpatrzenia i zbadania wszystkich aspektów danej sprawy. Dostrzega się go także w znacznie wcześniejszym orzeczeniu ETS z 18 października 1989 roku w sprawie Orkem v. Komisji Wspólnot Europejskich. Trybunał podkreślił w nim, że nie wystarczy, aby organ administracji opierał się na całym zebranych materiale dowodowym zgromadzonym w toku postępowania, lecz powinien sprawdzić wszystkie informacje mogące mieć wpływ na wydane rozstrzygnięcie¹⁷⁹. Podobne stwierdzenie pojawia się w orzeczeniu w sprawie Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira SA v. Komisji Wspólnot Europejskich, w którym SPI mówi, że w procesie podejmowania decyzji Komisja ma obowiązek oprzeć się na wszystkich informacjach, które mogą mieć znaczenie w sprawie, co wynika z zasady dobrej administracji i równego traktowania¹⁸⁰.

Desygnatem dobrej administracji zdaniem unijnych sądów jest także rozpatrywanie przez nią spraw z zachowaniem rozsądnego terminu. Dowodem na to jest wypowiedź Trybunału w orzeczeniu w sprawie Guéri Automobiles v. Komisji Wspólnot Europejskich. Stwierdził on, że zgodnie z zasadami dobrej administracji decyzja, która kończy postępowanie administracyjne powinna zapaść w rozsądnym czasie od chwili wypowiedzenia się zainteresowanych stron¹⁸¹. Innym razem wskazał, że celem limitów czasowych ograniczających długość trwania procedur

¹⁷⁷ Orzeczenie ETS z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90, ECR 1991, s. I-5499.

¹⁷⁸ Postanowienie SPI z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie T-167/94, ECR 1997, s. II-2618.

¹⁷⁹ Orzeczenie ETS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87, ECR 1989, s. 3349.

¹⁸⁰ Orzeczenie SPI z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie T-73/95, ECR 1997, s. II-394.

¹⁸¹ Orzeczenie ETS z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie C-282/95 P, ECR 1997, s. I-1543.

administracyjnych jest zagwarantowanie pewności stanu prawnego i ekonomii postępowania, co jest konieczne z uwagi na wymagania dobrej administracji¹⁸².

Właściwością dobrej administracji, zdaniem Trybunału, jest również sprawność i efektywność działania jej organów, na co wskazuje wyrok w sprawie Nakajima All Precision Co. Ltd v. Radzie Wspólnot Europejskich. ETS stwierdza w nim, że celem reguł proceduralnych Wspólnoty jest organizacja wewnętrznego funkcjonowania jej służb w interesie dobrej administracji. Ustanowione przepisy odnoszące się w szczególności do podejmowania decyzji, mają zapewnić sprawny przebieg postępowania przy pełnym poszanowaniu uprawnień każdego z członków instytucji¹⁸³.

Z kolei w wyroku w sprawie Lisrestal - Organização Gestão de Restaurantes Colectivos Lda i in. v. Komisji, SPI mówi o obowiązku poszanowania prawa do obrony, które powinno być zagwarantowane również w postępowaniu o charakterze administracyjnym. Wynika z niego, po pierwsze, obowiązek wysłuchania stron postępowania. SPI wyraźnie wskazuje, że organ administracji powinien umożliwić jednostce wypowiedzenie się w zakresie zgromadzonych dowodów będących podstawą wydawanej decyzji¹⁸⁴. Po drugie zapewnienie stronom postępowania dostępu do akt sprawy. W orzeczeniu w sprawie Królestwo Niderlandów v. Radzie Unii Europejskiej ETS powiedział, że: „Tak długo jak organy legislacyjne Wspólnoty nie uchwałyły ogólnych zasad prawa publicznego dostępu do dokumentów będących w posiadaniu instytucji Wspólnoty, instytucje te powinny zachowywać się tak, by realizować takie żądania na podstawie możliwości wynikających z ich wewnętrznej organizacji, co upoważnia je do podejmowania odpowiednich środków zapewniających ich wewnętrznym czynnościom zgodność z interesem dobrej administracji”¹⁸⁵. Teza ta znajduje swoje potwierdzenie również w innych orzeczeniach Trybunału między innymi w sprawie Rada v. Heidi Hautala¹⁸⁶ czy Interporc Im- und Export GmbH v. Komisji Wspólnot Europejskich¹⁸⁷.

Do komponentów dobrej administracji również należy zaliczyć obowiązek uzasadniania wydawanych przez nią decyzji. W powołanym już poprzednio orzeczeniu w sprawie Lisrestal i in. v. Komisji, SPI stwierdził, że decyzja powinna wyraźnie

¹⁸² Orzeczenie ETS z dnia 14 września 1999 r. w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich v. Assi Domän Kraft Products AB, Iggesund Bruk AB, Korsnäs AB, MoDo Paper AB, Södra Cell AB, Stora Kopparbergs Bergslags AB i Svenska Cellulosa AB, C-310/97, ECR 1999, s. I-5414.

¹⁸³ Orzeczenie ETS z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-69/89, ECR 1991, s. I-2183.

¹⁸⁴ Orzeczenie SPI z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie T-450/93, ECR 1994, s. I-1194.

¹⁸⁵ Orzeczenie ETS z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C-58/94, ECR 1996, s. I-2198.

¹⁸⁶ Zob. orzeczenie ETS z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie C-353/99 P, ECR 2001, s. I-9614.

¹⁸⁷ Zob. orzeczenie SPI z dnia 7 grudnia 1999 r. w sprawie T-92/98, ECR 1999, s. I-3548.

wskazywać podstawy, na których została oparta¹⁸⁸. Podobne spostrzeżenia poczynił ETS w wyrokach *Consorgan - Gestão de Empresas Ld^a v. Komisji Wspólnot Europejskich*¹⁸⁹ oraz *Cipeke - Comércio e Indústria de Papel Ld^a v. Komisji Wspólnot Europejskich*¹⁹⁰.

Z powyższego wynika, że zdaniem Trybunału dobra administracja jest zespołem określonych obowiązków administracji Unii Europejskiej. Składa się na nią wiele wymogów między innymi działanie: bezstronnie, obiektywnie, rzetelnie, efektywnie, sprawnie, terminowe, zgodnie z zasadą legalizmu oraz równego traktowania. Ponadto, pod tym pojęciem należy rozumieć administrację, która uzasadnia wydawane przez siebie decyzje i podejmuje je opierając się na wszystkich zebranych dowodach, umożliwia również stronom postępowania przedstawienie swojego stanowiska w sprawie oraz zapewnia dostęp do akt ich sprawy. Powyższe elementy nie tworzą zamkniętego katalogu cech dobrej administracji, lecz są zbiorem jej składników będących najczęstszym przedmiotem zainteresowania Trybunału.

Według Hansa Petera Nehla w rozumieniu ETS dobra administracja „ma być pomyślana jako pojęcie ogólne, zawierające zespół reguł określających pewien standard właściwej administracyjnej praktyki”. Zdaniem autora nie posiada ona ściśle określonej treści¹⁹¹. Wśród przedstawicieli polskiej doktryny podobny pogląd wyraża Irena Lipowicz, były Rzecznik Praw Obywatelskich, która twierdzi, że zasada dobrej administracji ma ogólny i niedookreślony charakter¹⁹². Podobnego zdania jest Ewa Olejniczak-Szałowska. Autorka proponuje, by dobrą administrację postrzegać jako zasadę ogólną, łączącą zasady bardziej szczegółowe, określające standardy dobrego administrowania¹⁹³.

Tezy wypracowane w orzecznictwie Trybunału znajdują potwierdzenie w dokumentach Unii Europejskiej. One również wprost nie definiują, pojęcia dobrej administracji, a jedynie eksponują komponenty, jakie się na nią składają. Zasady dobrej administracji wskazywane w wybranych dokumentach Unii Europejskiej przedstawiono w tabeli 1.

¹⁸⁸ Orzeczenie SPI z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie T-450/93, ECR 1994, s. I-1194.

¹⁸⁹ Zob. orzeczenie ETS z dnia 4 czerwca 1992 r. w sprawie C-181/90, ECR 1992, s. I-3569.

¹⁹⁰ Zob. orzeczenie ETS z dnia 4 czerwca 1992 r. w sprawie C-189/90, ECR 1992, s. I-3586.

¹⁹¹ H. P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford 1999, s. 5.

¹⁹² I. Lipowicz, Prawo obywatela do dobrej administracji, <http://www.wsap.edu.pl/pub/Biblioteka/@ntykorupcyjna/I.%20Lipowicz%20%20Prawo%20obywatela%20do%20dobrej%20administracji.pdf> [25.04.2013].

¹⁹³ E. Olejniczak-Szałowska, op. cit., s. 198.

Tabela 1. Komponenty zasady dobrej administracji w wybranych dokumentach Unii Europejskiej i Rady Europy

| Nazwa dokumentu | Unia Europejska | | Rada Europy | | |
|---|--|---|--|--|--|
| | Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjęta 7 grudnia 2000 r. | Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej z 6 września 2001 r. | Kodeks dobrego postępowania adm. personelu Komisji Europejskiej w kontaktach ze społeczeństwem z 13 września 2000 r. | Rezolucja (77) 31 z dnia 28 września 1997 r. | Kodeks dobrej administracji z 20 czerwca 2007 r. załącznik do Zalecenia (2007) 7 |
| Bezstronność i niezależność | TAK | TAK | TAK | NIE | TAK |
| Obiektywność | NIE | TAK | TAK | NIE | NIE |
| Rzetelność/ sprawiedliwość | TAK | TAK | NIE | TAK | NIE |
| Rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie | TAK | TAK | TAK | NIE | TAK |
| Wysłuchanie strony | TAK | TAK | TAK | TAK | TAK |
| Dostęp do akt sprawy | TAK | TAK | NIE | NIE | NIE |
| Powiadomienie o podjętej decyzji | NIE | TAK | NIE | NIE | TAK |
| Uzasadnianie decyzji | TAK | TAK | TAK | TAK | TAK |
| Naprawienie szkody wyrządzonej stronie | TAK | NIE | NIE | NIE | TAK |
| Zwrócenie się do instytucji w swoim języku i otrzymanie odpowiedzi w tym języku | TAK | TAK | NIE | NIE | NIE |
| Dostęp do dokumentów | TAK | TAK | NIE | NIE | NIE |
| Dostęp do informacji | NIE | TAK | TAK | TAK | TAK |
| Informowanie o możliwości złożenia skargi do RPO | TAK | TAK | TAK | NIE | NIE |
| Możliwość złożenia petycji | TAK | NIE | NIE | NIE | NIE |
| Praworządność | NIE | TAK | TAK | NIE | TAK |
| Niedyskryminacja | TAK | TAK | TAK | NIE | TAK |
| Proporcjonalność działań do obranego celu | NIE | TAK | TAK | NIE | TAK |
| Zakaz nadużywania uprawnień | NIE | TAK | NIE | NIE | NIE |
| Uczciwość | NIE | TAK | NIE | NIE | NIE |
| Uprzejmość | NIE | TAK | TAK | NIE | NIE |

| | | | | | |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|
| Oczekiwanie uzasadnione prawnie konsekwentne działanie i doradztwo | NIE | TAK | NIE | NIE | NIE |
| Udzielanie odpowiedzi | NIE | TAK | TAK | NIE | NIE |
| Potwierdzenie odbioru pisma i wskazanie urzędnika | NIE | TAK | TAK | NIE | NIE |
| Informowanie możliwości odwołania się | NIE | TAK | TAK | TAK | TAK |
| Przekazanie sprawy właściwemu podmiotowi | NIE | TAK | TAK | NIE | TAK |
| Ochrona danych osobowych | NIE | TAK | TAK | NIE | TAK |
| Prowadzenie rejestrów | NIE | TAK | TAK | NIE | NIE |
| Dostępność/otwartość | NIE | TAK | TAK | NIE | NIE |
| Spójność postępowania | NIE | NIE | TAK | NIE | NIE |
| Odpowiedzialność za wykonanie decyzji | NIE | NIE | NIE | NIE | TAK |
| Pewność prawa | NIE | NIE | NIE | NIE | TAK |
| Partycypacja | NIE | NIE | NIE | NIE | TAK |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej z 6 września 2001 r., Kodeksu dobrego postępowania administracyjnego personelu Komisji Europejskiej w kontaktach ze społeczeństwem z 13 września 2000 r., Rezolucji (77) 31 z dnia 28 września 1997 r., Kodeksu dobrej administracji z 20 czerwca 2007 r.

Analiza informacji zawartych w tabeli 1 pozwala wysnuć wniosek, że zasada dobrej administracji nie jest postrzegana w jednakowy sposób. Przywołane dokumenty nie zawierają identycznego zestawu jej komponentów. Zdecydowanie różnią się liczbą zawartych w nich zasad. Jednak pewna ich grupa znajduje się prawie w każdym katalogu. Do zasad tych zaliczyć należy: uzasadnianie decyzji administracyjnych, wysłuchanie stron i umożliwienie złożenia wyjaśnień, bezstronność i niezależność, rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie, dostęp do informacji, niedyskryminacja, informowanie o możliwości odwołania.

Przeгляд istniejących poglądów doktryny również dowodzi, że dobra administracja nie jest postrzegana jednoznacznie. W najprostszym wariacie oznacza administrację działającą racjonalnie – tezę tą prezentuje Tadeusz Kuta¹⁹⁴. W innym, lecz równie syntetycznym ujęciu cechuje ją: prostota, celowość i sprawność¹⁹⁵. Przykładowo, Jarosław Sozański do podstawowych jej desygnatów zalicza: sprawność,

¹⁹⁴ J. Jendroška, głos w dyskusji, [w:] *Prawo do dobrej administracji – Materiały...*, op. cit., s. 24.

¹⁹⁵ K. D. Classen, *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union. Eine Untersuchung zu Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Europäischen Grundrechtscharta*, Berlin 2008, s. 357.

dostępność, przyjazne nastawienie do obywatela, rzetelność i efektywność¹⁹⁶. Natomiast według Ireny Lipowicz podstawowymi jej komponentami są: rzetelność, sprawność, efektywność, działanie na podstawie i w granicach prawa, przestrzeganie procedury administracyjnej, elastyczność oraz odbiurokratyzowanie¹⁹⁷. W opinii Katrin Nyman Metcalf dobrą administrację charakteryzuje działanie: zgodne z prawem, proporcjonalne, chroniące uzasadniony i zgodny z prawem interes jednostki, niedyskryminujące, umożliwiające odwołanie się od decyzji, sprawiedliwe, obiektywne i transparentne¹⁹⁸. Ciekawy sposób rozumienia zasady dobrej administracji prezentuje były ombudsman Wielkiej Brytanii Adam Peat. Rzecznik ujął ją jako składową sześciu następujących reguł: poszanowanie prawa, nastawienie na klienta (odbiorcę), otwartość i odpowiedzialność, działanie uczciwe i proporcjonalne, właściwe zakończenie sprawy oraz stałe doskonalenie się¹⁹⁹.

W literaturze pojęcie dobrej administracji ujmowane jest również jako przeciwieństwo niewłaściwego administrowania (*maladministration*)²⁰⁰. Zjawisko to zostało zidentyfikowane pod koniec lat sześćdziesiątych XX wieku w brytyjskim systemie ochrony praw obywatelskich. Kiedy w 1967 roku w Wielkiej Brytanii parlament przyjmował ustawę o Komisarzu Parlamentarnym do spraw Administracji, Richard Crossman, przewodniczący Izby Gmin przedstawił wówczas katalog obrazujący przykłady niewłaściwego administrowania²⁰¹. Zaliczył do nich: stronniczość, zaniedbanie, nieuwagę, zwłokę, niekompetencje, nietrafność, przewrotność, podłość i bezwzględność²⁰². Ujęte w Katalogu Crossmana nieprawidłowości stały się przedmiotem zainteresowania brytyjskiego ombudsmana, który w latach dziewięćdziesiątych rozszerzył go o kolejne przykłady takie, jak: skrajna nieuprzejmość niechęć wobec skarżącego; odmowa udzielenia odpowiedzi na pytanie; nieinformowanie o przysługujących uprawnieniach; świadome udzielenie porady, która

¹⁹⁶ J. Sozański, *Unijne regulacje zasad dobrej administracji*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej w praktyce” 2008, nr 10 (82), s. 24.

¹⁹⁷ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, pod red. R. Hausera, L. Nowackiego, Warszawa 2005, s. 111.

¹⁹⁸ K. Nyman Metcalf, *Access to public services - european ex periences to share*. Wystąpienie na konferencji *Delivering public services in cee countries: Trends and developments*, Kraków, 25-27 kwiecień 2002, s. 4-6, <http://www.nispa.sk/news/papers/main/Nyman-Metcalf.rtf> [04.05.2013].

¹⁹⁹ J. Sozański, *Unijne regulacje...*, s. 28; *Principles of good administration, The Parliamentary and Heath Service Ombudsman*, Londyn 2009, s. 4-5.

²⁰⁰ N. Reniutz Ursoiu, *Good Administration. QuoVadis-Legality or Efficiency?*, National School of Political and Administrative Sciences Bucharest 2011, s. 13, <http://www.divaportal.vorg/smash/get/diva2:441305/FULLTEXT01.pdf> [04.05.2013].

²⁰¹ K. Popilk-Choraży, P. Sadowski, op. cit., s. 25.

²⁰² J. Ponce, *Good administration and administrative procedures*, „Indiana Journal of Global Legal Studies” 2005, t. 12, s. 555.

wprowadza w błąd; ignorancja; nieproporcjonalne zadośćuczynienie lub jego brak; dyskryminacja ze względu na narodowość, płeć lub z jakiegokolwiek innego powodu; nieinformowanie o możliwości odwołania oraz nieprzestrzeganie procedur²⁰³. Syntetycznie i trafnie problem definiuje Klara Kańska, która twierdzi, że z niewłaściwym administrowaniem mamy do czynienia, gdy: „organ władzy publicznej działa sprzecznie z regułą lub zasadą, która jest dlań wiążąca”²⁰⁴.

Wydaje się, że zdefiniowanie w sposób jednoznaczny zasady dobrej administracji jest skomplikowanym zadaniem. Problem ten podnosili między innymi ombudsmanowie Anglii i Francji. Według Kirsi Kuusikko sprecyzowanie, czym jest „dobra administracja” jest tak trudne, że często wymaga użycia przykładów pozwalających zobrazować jej istotę²⁰⁵. Trudność wynika przede wszystkim z otwartego i szerokiego zakresu przedmiotowego pojęcia²⁰⁶. Przykładowo, Katrin Nyman Metcalf uważa, że zasady dobrej administracji można wyrażać na wiele sposobów i nie ma jednego zamkniętego ich katalogu. Fakt ten autorka uznaje za zjawisko korzystne, gdyż elastyczna i otwarta lista może być powiększana i modyfikowana, co z kolei umożliwi dopasowanie jej do zmian, jakie zachodzą w usługach świadczonych przez administrację²⁰⁷. Z powyższym poglądem zgadza się Roy W. Davis, przy czym podkreśla on, że pewne komponenty powinny bezspornie znaleźć się w każdym katalogu²⁰⁸.

Na gruncie krajowym podobne podejście prezentuje Andrzej I. Jackiewicz, który trafnie stwierdza, że zasada dobrej administracji jest niezwykle pojemna i niemożliwe jest wyliczenie wszystkich jej składników. Zdaniem autora, w doktrynie odnaleźć można wiele odmiennych klasyfikacji, które różnią się od siebie z uwagi na to, że ich autorzy koncentrują się na innych jej aspektach na przykład organizacji administracji, zadaniach czy sytuacji jednostki w kontaktach z administracją. Różne podejście do zawartości katalogu zasad dobrej administracji wynika również z przyjętych założeń metodologicznych lub specyfiki funkcjonowania administracji w danym państwie. Podobnie, jak Davis, uważa on także, że ustalenie treści zasady

²⁰³ *Handling of parliamentary ombudsman cases*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61193/guide-handling-of-ombudsman-cases.pdf [06.05.2013].

²⁰⁴ K. Kańska, op. cit., s. 148.

²⁰⁵ K. Kuusikko, *Advice, good administration and legitimate expectations: some comparative aspects*, „European Public Law” 2001, t. 7, nr 3, s. 458.

²⁰⁶ K. D. Classen, op. cit., s. 373.

²⁰⁷ K. Nyman Metcalf, op. cit., s. 4-6.

²⁰⁸ R.W. Davis, *Quasi – Judicial Review: The European Ombudsman as an alternative to the European Courts*, „Web Journal of Current Legal Issues” 2000, nr 1.

dobrej administracji powinno polegać na odnalezieniu grupy wspólnych elementów uznanych powszechnie i bezspornie za składniki dobrej administracji²⁰⁹.

Przegląd unijnego orzecznictwa dokumentów oraz polskiej i zagranicznej doktryny pozwala wysnuć wniosek, że zasada dobrej administracji jest pojęciem pojemnym, otwartym i nie do końca zdefiniowanym. Stanowi wypadkową wielu konkretnych zasad, co czyni z niej nową jakościowo kategorię. Bezspornymi jej składnikami są zasady charakteryzujące dobry wymiar sprawiedliwości, czyli: legalność, bezstronność, obiektywność, sprawiedliwość, rzetelność czy załatwianie spraw w rozsądnym terminie²¹⁰. Oprócz tego do jej podstawowych desygnatów zalicza się pewne reguły prakseologiczne w tym m. in: sprawność, racjonalność, i skuteczność²¹¹.

Jak prognozuje Roy W. Davis, katalog zasad dobrej administracji będzie stale się powiększał o nowe zasady odkrywane przez ombudsmána i europejskie sądy²¹². Wydaje się, że w procesie tym istotną rolę odegra również praktyka i doktryna. Współcześnie dostrzegamy wiele nowych wymagań stawianych administracji publicznej. Autorzy piszą między innymi o: nowoczesności, ekonomiczności jej działań, odbiurokratyzowaniu czy odporności na korupcję i nepotyzm²¹³. Coraz więcej uwagi poświęcają także kompetencjom oraz normom etycznym i obyczajowym. Współcześnie wizytówką dobrej administracji jest profesjonalna kadra urzędnicza posiadająca odpowiednie przygotowanie zawodowe i kompetencje niezbędne do prawidłowego wykonywania jej zadań. Istotne przy tym jest stosowanie zasad etyki zawodowej oraz wysoki poziom kultury administracyjnej wyrażający się w postawach, wartościach i zachowaniach urzędnika²¹⁴.

Trafnie zauważa Irena Lipowicz, że Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przeniosła pojęcie dobrej administracji ze zbioru pojęć pozaprawnych lub parapravných do zbioru praw obywatelskich przysługujących obywatelom Unii

²⁰⁹ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako...*, s. 106.

²¹⁰ A. Malinowski, *Zasady dobrej administracji w świetle praktyki polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Biuletyn” 2003, nr 4, s. 71.

²¹¹ Por. 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...*, op. cit., s. 229-240.

²¹² R. W. Davis, op. cit.

²¹³ J. Supernat, *Zasady dobrej administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji – Materiały ze zjazdu Katedr...*, op. cit., s. 614-615.

²¹⁴ J. Szerniawski, *Wybrane zagadnienia relacji między klientem a urzędem*, [w:] *Prawo do dobrej administracji – Materiały...*, op. cit., s. 211-216.

Europejskiej²¹⁵. Powstaje więc pytanie, czy prawo do dobrej administracji i dobra administracja są pojęciami tożsamymi? Odpowiedź na nie wymaga bliższego przyjrzenia się prawu do dobrej administracji i odszukania jego definicji. Wydaje się, że za taką należałoby uznać art. 41 KPPUE. Przemawia za tym, po pierwsze, fakt, że szerokie grono autorów rozważając pojęte prawa do dobrej administracji bezpośrednio przywołuje regulację z Karty. Przykładowo, klasycznie podejście przedstawia były Rzecznik Praw Obywatelskich Andrzej Zoll. Podkreśla on, że prawo do dobrej administracji jest prawem podstawowym obywateli Unii Europejskiej. Na jego mocy mogą oni domagać się od organów i instytucji Unii rozpatrzenia wniesionej do nich sprawy w sposób bezstronny, zgodny z prawem i bez zbędnej zwłoki. Organy i instytucje UE, a także zatrudnienie w nich funkcjonariusze mają obowiązek załatwienia sprawy w sposób właściwy. W przypadku, gdy w wyniku działań administracji wnoszący sprawę poniesie, szkodę przysługuje mu roszczenie o odszkodowanie²¹⁶.

Po drugie przegląd polskiego i zagranicznego piśmiennictwa dostarcza dowodów w postaci pewnych sformułowań, które wskazują na to, że art. 41 jest uznawany za definicję prawa do dobrej administracji. Jednym z nich jest następując wypowiedź Margrét Vala Kristjánsdóttir: „zakres tego prawa, zgodnie z definicją zawartą w artykule 41 Karty ogranicza się do sytuacji, w której jednostki kontaktują się z instytucjami i organami UE”. W innym miejscu autorka podkreśla, że definicja prawa do dobrej administracji zawarta w art. 41 ma w pewnym stopniu charakter autorytatywny²¹⁷. Podobnie uważa Irena Cuculoska, która wskazując na prawo do dobrej administracji stwierdza: „prawo to zostało zdefiniowane w Karcie (...)”²¹⁸. Na gruncie polskiej nauki podobnego sformułowania używa Agnieszka Dauter-

²¹⁵ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji...*, s. 113, por. T. Fortsakis, *Zasady rządzące dobrą administracją*, „Biuletyn” 2003, nr 4, s. 66.

²¹⁶ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002, s. 3; J. Świątkiewicz, *Konstytucyjne prawo...*, s. 19-20; J. Chlebny, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądowno administracyjnej*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, pod red. Z. Kmiecika, Warszawa 2010, s. 20-21; L. Kieres, op. cit., s. 19; J. Czaputowicz, *Służba cywilna a prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn” 2003, nr 4, s. 103; I. Cuculoska, *The Right to Good Administration of the EU: Definition, Scope and Content*, „Justinianus Primus Law Review” 2014, nr 9, t. 5, s. 2, <http://www.law-review.mk/pdf/09/Irena%20Cuculoska.pdf> [16.06.2014].

²¹⁷ M. V. Kristjánsdóttir, *Good administration as a fundamental right*, „Icelandic Review on Politics & Administration” 2013, t. 9, nr 1, s. 237 i 242.

²¹⁸ I. Cuculoska, op. cit., s. 1.

Kozłowska²¹⁹ pisząc, że: „pojęcie prawa do dobrej administracji zostało po raz pierwszy zdefiniowane w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej”²²⁰.

Nie wszyscy jednak są zgodni, co do tego, aby regulację z Karty uznać za definicję prawa do dobrej administracji. Pewną wątpliwość wysuwa Thierry Tanquerel. Autor twierdzi, że art. 41, choć opatrzony jest nagłówkiem „prawo do dobrej administracji” nie zawiera ogólnej definicji tego prawa²²¹.

W literaturze istnieje również pewne grono naukowców, którzy w odniesieniu do prawa do dobrej administracji posługuje się definicjami autorskimi. Do grupy tej zalicza się Zbigniew Niewiadomski. Prawo do dobrej administracji definiuje on jako: „prawo jednostki do administracji sprawnej i efektywnej, działającej w demokratycznym państwie prawa w sposób praworządny i nowoczesny oraz wykonującej zadania publiczne rzetelnie bezstronnie, nieprzerwanie i powszechnie”²²². Propozycja Niewiadomskiego w przeciwieństwie do koncepcji Rzecznika Praw Obywatelskich odbiega od regulacji zawartej w KPPUE. Owszem zawiera ona postulat bezstronności, rzetelności czy praworządności administracji jednak koncentruje się także na innych zasadach dobrej administracji, które nie zostały bezpośrednio odzwierciedlone w art. 41 Karty, jak na przykład: sprawność i efektywność, nowoczesność, ciągłość czy powszechność.

Własną definicją posługuje się także Margrét Vala Kristjánsdóttir. Autorka ujmuje prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe jednostki do tego, aby jej sprawy były traktowane w określony sposób przez instytucje i organy Unii Europejskiej²²³. Definicja ta ma charakter ogólny i nie oddaje pełnej istoty prawa do dobrej administracji. Pojawia się w niej natomiast informacja, że owe prawo jest prawem podstawowym. Sformułowanie to wystąpiło się już wcześniej przy okazji definicji RPO i jest bardzo często podkreślane w wypowiedziach innych autorów²²⁴.

²¹⁹ Także inni autorzy. Zob. między innymi: K. Kańska, op. cit., s.148; K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych: W kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 90.

²²⁰ 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*, pod red. C. Mika i K. Gałki, Toruń 2009, s. 339.

²²¹ T. Tanquerel, *Dobra administracja w służbie dobrego rządzenia – zagwarantowanie praw podmiotowych i realizacja decyzji demokratycznych*, [w:] *W poszukiwaniu dobrej administracji...*, s. 54.

²²² Z. Niewiadomski, *Czy prawo o dobrej administracji jest pojęciem normatywnym*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały...*, op. cit., s. 67.

²²³ M. V. Kristjánsdóttir, op. cit., s. 238.

²²⁴ Zob. też E. Lanza, *The right to good administration in the European Union, Roots, rationes and enforcement in antitrust case-law*, „Teoria del Diritto e dello Stato” 2008, nr 1-2-3, s. 482; L. Kieres, op.

Trudno jednak zaliczyć je do którejkolwiek z istniejących w doktrynie generacji praw człowieka. Wydaje się jednak, że z uwagi na jego indywidualny charakter najbliższej mu do praw pierwszej generacji, czyli praw osobistych.

Prawo do dobrej administracji jest również ujmowane jako prawo podmiotowe, o czym pisze między innymi Grzegorz Krawiec²²⁵. Autor zauważa, że jest ono uprawnieniem jednostki do „do żądania od organów administracji publicznej działania oczekiwanego oraz zgodnego z zasadami przejrzystości i uczciwości”. Ponadto, wskazuje on na dwie strony tego prawa, a mianowicie: materialną i procesową. W pierwszym ujęciu oznacza to, że na niniejsze prawo składają się zasady materialne stosowane w sprawach z zakresu praw i obowiązków jednostki. W drugim zaś zasady procesowe, według których należy postępować prowadząc postępowanie administracyjne kończące się decyzją administracyjną²²⁶.

Podobny sposób rozumienia prawa do dobrej administracji proponuje Klara Kańska. Według niej prawo do dobrej administracji ma głównie charakter proceduralny. Tworzy je „wiązka formalnych praw podmiotowych” będących podstawą do dochodzenia przez jednostkę jej praw materialnych²²⁷. Z kolei Zbigniew Cieślak obok ujmowania prawa do dobrej administracji jako publicznego prawa podmiotowego wskazuje dodatkowo trzy inne sposoby rozumienia tego pojęcia. Uważa, że można je rozpatrywać jako:

- uprawnienie obywatela - czyli, często występującą konstrukcją prawną, która jest zindywidualizowana i skonkretyzowana miejscowo w systemie obowiązującego prawa oraz opisana przez treść skorelowanego z nim obowiązku administracji,
- kategorię paraprawną - czyli, niewiązącą zasadę prawną syntetyzującą szczegółowe rozwiązania prawne, stanowiącą jednocześnie uzasadnienie dla wprowadzania nowych prawnych rozwiązań w relacji władza publiczna – obywatel,

cit., s. 20; M. Niedźwiedz, op. cit., s. 9; A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 73.

²²⁵ Zob. również: H. C. H. Hofman, G. C. Rowe, A. H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. 194; J. Mendes, *Good administration in EU law and the European Code of Good Administrative Behaviour*, „EUI working papers Law” 2009, nr 9, s. 1; M. V. Kristjánsdóttir, op. cit., s. 238; M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 166.

²²⁶ G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 20.

²²⁷ K. Kańska, op. cit., s. 152.

- kategorię pozaprawną - czyli, wielopłaszczyznowe zjawisko o charakterze społecznym, które można zlokalizować między innymi w sferze relacji politycznych, kontekstach społecznych, w stosunkach o charakterze psychologicznym czy też w warunkach ocen etycznych²²⁸.

Szczególnie wartą zaprezentowania z uwagi na oryginalne zobrazowanie problemu jest propozycja porównująca prawo do dobrej administracji do konstrukcji parasola²²⁹, na który składa się zestaw prawnych i pozaprawnych reguł skoncentrowanych wokół wspólnej idei, kształtujących zasób środków służących zapewnieniu ochrony praw obywatelskich i realizacji rządów prawa²³⁰.

Wydaje się jednak, że najtrafniejszą definicją jest definicja autorstwa Andrzeja I. Jackiewicza. Postrzega on prawo do dobrej administracji jako publiczne prawo podmiotowe będące zestawem konkretnych uprawnień jednostki, którym można przyporządkować odpowiednie obowiązki i zachowania po stronie określonego organu administracyjnego²³¹. Autor w prosty, przejrzysty i zrozumiały sposób oddaje istotę niniejszego prawa, wskazując przy tym na jego powiązanie z zasadami dobrej administracji. Koncepcję Jackiewicza przyjmuje między innymi Ewa Bonusiak²³². Mocną stroną tej definicji jest jej oparcie na konstytucyjnym punkcie wyjścia charakterystycznym dla konstytucjonalistów, a z drugiej na analizie poglądów obcej doktryny. Wydaje się, że jest to klasyczne podejście i może być podstawą do dalszych rozważań. Dlatego właściwe wydaje się rozszerzenie jego koncepcji o zestaw tych uprawnień/zasad. Wśród nich należy uwzględnić te wynikające z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Europejskiego Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej oraz inne zasady mające istotne znaczenie w kontakcie jednostki z administracją, takie, jak: dostępność, sprawność, etyczność, kompetentność, nowoczesność²³³ oraz umiędzynarodowienie²³⁴.

Posługując się metaforą można powiedzieć, że prawo do dobrej administracji jest niejako „owocem” koncepcji dobrej administracji. Oba pojęcia nie są wszakże

²²⁸ Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji* (tezy wystąpienia), [w:] *Prawo do dobrej administracji – Materiały ...*, op. cit., s. 18.

²²⁹ J. Mendes, op. cit., s. 4; I. Koprić, A. Musa, G. Lalić-Novak, *Good administration as a ticket to european administrative space*, „Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu” 2011, t. 61, br. 5, s. 1525.

²³⁰ K. Popilk-Choraży, P. Sadowski, op. cit., s. 26.

²³¹ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty...*, s. 73.

²³² E. Bonusiak, op. cit., s. 21.

²³³ Polegająca na realizacji usług przez administrację publiczną z wykorzystaniem innowacyjnych rozwiązań tele-informatycznych.

²³⁴ W kontekście administracji rozumiane jako świadomość istnienia uprawnień wynikających z prawa międzynarodowego, które przysługują jednostce.

tożsame. Należą do tej samej kategorii, ale reprezentują dwa odmienne jej aspekty. Dobra administracja jest pojęciem odnoszącym się do obowiązków kadry urzędniczej. Należy ją uznać za dyrektywę, której celem jest zapewnienie efektywnego funkcjonowania organów administracji²³⁵. Pokazuje ona, jak powinna wyglądać odpowiednia relacja między administracją publiczną a klientami oraz stanowi ogólne kryterium oceny jej działań w danej sprawie²³⁶. Prawo do dobrej administracji jest natomiast prawem podmiotowym, które uprawnia jednostkę do wymagania w danych okolicznościach od organu administracyjnego pewnych zachowań mieszczących się w pojęciu dobrej administracji. Podstawowy zestaw uprawnień jednostki składających się na owe prawo eksponuje art. 41 KPPUE i EKDPA²³⁷.

Ostateczną weryfikację, ustalenie treści prawa do dobrej administracji zapewnia oczywiście praktyka. Jednak rolą doktryny jest nie tylko podążanie za praktyką, ale też jej ukierunkowywanie.

1.3 TREŚĆ I ZAKRES OBOWIĄZYWANIA PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI

Z regulacji zawartej w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, poświęconej prawu do dobrej administracji wynika, że pierwszym, a zarazem głównym treściowym komponentem prawa do dobrej administracji jest prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie. Bezstronność, sprawiedliwość i rozsądny termin załatwienia sprawy są zespołem cech charakteryzujących idealne postępowanie administracyjne²³⁸. Te same atrybuty zostały wymienione w art. 6 ust 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jako elementy składowe prawa do rzetelnego procesu sądowego²³⁹. Bezstronność organu administracyjnego uznano za składnik zasady dobrej administracji na długo przed pojawieniem się Karty. Świadczą o tym dokumenty powstałe w ramach

²³⁵ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty...*, s. 73; M. Seniuk, *Zasady postępowania...*, s. 114; E. Ura, op. cit., s. 267; M. Kulesza, M. Niziołek, op. cit., s. 166.

²³⁶ K. Kańska, op. cit., s. 151; K. Kowalik-Bańczyk, *Art. 41...*, s. 1096.

²³⁷ E. Bonusiak, op. cit., s. 21.

²³⁸ M. Szydło, op. cit., s. 95.

²³⁹ Art. 6 EKPCz mówi, że: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd (...)” - Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1998 r. nr 147 poz. 962.

systemu prawnego Rady Europy²⁴⁰ oraz orzecznictwo Luksemburskie. Na temat bezstronności postępowania administracyjnego wielokrotnie wypowiadały się unijne sądy, zwłaszcza Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej²⁴¹.

Bezstronność stanowi gwarancję rządów prawa i wywiera istotny wpływ na stopień zaufania, jakim obywatele darzą swoje władze publiczne²⁴². Można również powiedzieć, że jej istotą jest działanie w interesie ogólnym²⁴³. Bezstronny organ administracji, to ten, który bada wszystkie aspekty sprawy, rozstrzyga na podstawie istniejących kryteriów merytorycznych i uwzględnia wszystkie informacje mogące mieć znaczenie w danej sprawie²⁴⁴. Powstrzymuje się od jakiegokolwiek arbitralności mogącej mieć negatywny wpływ na sytuację stron postępowania oraz od wszelkich form preferencji bez względu na motywy takiego postępowania²⁴⁵. Unika faworyzowania, uprzedzeń czy też niechęci względem stron sprawy. Nie kieruje się emocjami i działa niezależnie od jakichkolwiek nacisków zarówno zewnętrznych (na przykład opinii publicznej lub prasy) jak i wewnętrznych (na przykład stron postępowania)²⁴⁶.

Jak słusznie stwierdza Irena Lipowicz, bezstronność jest częścią obiektywności działania administracji a jej zaprzeczeniem są stronniczość i interesowność²⁴⁷. Stronniczość polega na faworyzowaniu lub dyskryminowaniu stron postępowania. Najczęściej występuje, gdy urzędnik rozpatrujący daną sprawę jest prywatnie lub majątkowo powiązany ze stroną, której sprawa dotyczy. Dlatego też doskonałym sposobem na uniknięcie zarzutu stronniczości jest wyłączenie tegoż urzędnika z prowadzenia takiej sprawy, co ogranicza tym samym jego wpływ na przebieg postępowania. Z kolei z interesownością mamy do czynienia, kiedy organ administracji działa we własnym interesie a nie w interesie ogółu. Z reguły podejrzenie o interesowność powstaje, gdy osoba sprawująca funkcje publiczne prowadzi także

²⁴⁰ Zob. Rekomendacja nr R (80) 2 Komitetu Ministrów Rady Europy z 11 marca 1980 r. w sprawie wykonywania przez organy administracji władzy dyskrecjonalnej, witryna internetowa Rady Europy <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2009056&SecMode=1&DocId=667512&Usage=2> [17.05.2013].

²⁴¹ Zob. orzeczenie ETS z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90, ECR 1991, s. I-5499; Postanowienie SPI z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie T-167/94, ECR 1995, s. II-2618.

²⁴² M. Szydło, op. cit., s. 95.

²⁴³ M. Ruffert, *Das Recht auf eine gute Verwaltung: Ein Grundrecht im Zentrum des verwaltungsbezogenen Europäischen Verfassungsrechts*, [w:] *Verfassungsprinzipien in Europa, Constitutional Principles In Europe. Principes Constitutionnels en Europe*, pod red. H. Bauer, C. Calliness, Ateny-Berlin-Bruksela 2008, s. 281.

²⁴⁴ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji...*, s. 114-115, K. Kowalik-Bańczyk, *Art. 41...*, s. 1112.

²⁴⁵ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji...*, op. cit., s. 21.

²⁴⁶ K. Kowalik-Bańczyk, *Art. 41...*, s. 1112.

²⁴⁷ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji...*, s. 114.

działalność gospodarczą lub zajmuje się inną formą aktywności zarobkowej czy zawodowej, która łączy się z jej pracą urzędniczą. W wielu krajach prawo zabrania tego typu praktyk. I słusznie, gdyż trudno jest mówić o bezstronności urzędnika, który rozstrzyga w sprawach mających wpływ na jego interesy majątkowe lub spokrewnionych z nim osób²⁴⁸.

Obok bezstronności, kolejnym postulatem wymienionym w pkt. 1 art. 41 Karty, jest prawo do rozpatrzenia sprawy przez organy, instytucje i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej w sposób sprawiedliwy. Prezydium Konwentu, opracowując treść dokumentu nie dokonało analizy terminu „sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy”, dlatego też, przy próbie wyjaśnienia treści powyższego artykułu, nie do końca wiadomo, które rozumienie sprawiedliwości należy wziąć pod uwagę²⁴⁹.

Jak pisze John Fairhurst, sprawiedliwość w prawie administracyjnym istnieje wówczas, gdy zapewnione są dwie podstawowe gwarancje, a mianowicie prawo do bezstronnego rozpatrzenia sprawy oraz prawo do bycia wysłuchanym przed wydaniem niekorzystnej decyzji dotyczącej danej osoby²⁵⁰. Ponadto, tezy Trybunału, który dosyć ostrożnie wypowiada się w kwestii sprawiedliwości wskazują, że polega ona na zapewnieniu każdej jednostce możliwości wzięcia udziału w postępowaniu przed właściwym organem²⁵¹ oraz wysłuchaniu wszystkich stron związanych ze sprawą²⁵².

Głosy doktryny są zgodne, co do tego, że z konstrukcji zapisu art. 41 wynika, iż przez sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy należy rozumieć, po pierwsze - obowiązek równego traktowania podmiotów, do których działania administracji unijnej są skierowane, po drugie - obowiązek zakończenia postępowania rozstrzygnięciem (tak zwana sprawiedliwość formalna) i po trzecie – podjęcie rozstrzygnięcia odpowiadającego wymogom i zasadom sprawiedliwości (tak zwana sprawiedliwość materialna)²⁵³. Na katalog zasad sprawiedliwości składają się dwa elementy: prawo do dokładnego przeanalizowania wszystkich aspektów prawnych i faktycznych, mających

²⁴⁸ M. Szydło, op. cit., s. 95.

²⁴⁹ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji...*, s. 117; K. Kowalik-Bańczyk, *Art. 41...*, s. 1113.

²⁵⁰ J. Fairhurst, *Law of the European Union*, Birmingham 2010, s. 84. Zob. również orzeczenia ETS z dnia 28 maja 1980 r. w sprawie Richard Kuhner v. Komisji Wspólnot Europejskich, 33/79, ECR 1980, s. 1698; 234/84, ECR 1986, s. 2289; z dnia 10 lipca 1986 r. w sprawie Królestwo Belgii v. Komisji Wspólnot Europejskich, 259/85, ECR 1987, s. 4415.

²⁵¹ Opinia R. G. Capotortiego w sprawie orzeczenia ETS, Josette Pecastaing v. państwem belgijskiemu, 98/79, ECR 1980, s. 726 pkt 5 oraz orzeczenie ETS: z dnia 1 kwietnia 1987 r. w sprawie C. Dufay v. Parlamentowi Europejskiemu, 257/85, ECR 1987, s. 1574.

²⁵² Zob. orzeczenie ETS z dnia 20 czerwca 1985 r. w sprawie Henri de Compte v. Parlamentowi Europejskiemu, 141/84, ECR 1985, s. 1966.

²⁵³ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji...*, s. 17; M. Szydło, op. cit., s. 95.

wpływ na wydanie decyzji uwzględniającej wszystkie argumenty za, jak też i przeciw oraz wzięcie pod uwagę stanowiska adresata decyzji²⁵⁴.

Osiągnięcie sprawiedliwości w postępowaniu administracyjnym jest niezwykle trudnym zadaniem. Pogląd taki prezentuje między innymi Marek Szydło, który twierdzi zarazem, że najtrudniej jest osiągnąć sprawiedliwość materialną, ponieważ w praktyce pogodzenie sprzecznych interesów i wartości jest właściwie niemalże niemożliwe. W związku z powyższym uważa on, że należy tym bardziej dążyć do urzeczywistnienia sprawiedliwości formalnej (proceduralnej). Jego zdaniem, jeśli zastosowana w konkretnej sprawie procedura jest sprawiedliwa, to podjęte na jej podstawie rozstrzygnięcie również będzie sprawiedliwe²⁵⁵. Ciekawym głosem doktryny w dyskusji na temat sprawiedliwości działania organów administracji jest również pogląd Jana Zimmerman. Według autora sprawiedliwe postępowanie to działanie zgodne z zasadami etyki, które powinny być uwzględniane w procesie stosowania i interpretacji prawa, będącego podstawą decyzji administracyjnych²⁵⁶.

Andrzej Redelbach mówi, że zaprzeczeniem sprawiedliwości jest sprawiedliwość nierychliwa²⁵⁷. Z powyższej myśli wnioskować można, że sprawa rozpatrzona w sposób sprawiedliwy to również taka, którą rozstrzyga się z zachowaniem rozsądnego terminu. Zasada ta nie tylko jest jednym z warunków sprawiedliwego postępowania administracyjnego, ale z pewnością stanowi jedną z podstawowych gwarancji prawa do dobrej administracji. Jak pisze E. Iserzon: „szybkość, tj. zasada osiągania końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie, należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania²⁵⁸”. Z kolei rzecznik generalny Fransis. G. Jacobs, twierdzi, że: „powolna administracja jest złą administracją”²⁵⁹.

Postulat rozsądnego terminu rozpatrzenia w europejskiej przestrzeni prawnej funkcjonuje już od dawna. W latach pięćdziesiątych XX wieku Rada Europy uznała go za jeden z elementów prawa do rzetelnego procesu sądowego. Niestety, ani w dokumentach organizacji ani w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie ma definicji legalnej „rozsądnego terminu rozpatrzenia sprawy”.

²⁵⁴ K. Kowalik-Bańczyk, *Art. 41...*, s. 1113-1114.

²⁵⁵ M. Szydło, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe...*, s. 95.

²⁵⁶ J. Zimmermann, *Motywy decyzji...*, op. cit., s. 39-43.

²⁵⁷ A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 279.

²⁵⁸ E. Iserzon, *Zasady ogólne*, [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 62.

²⁵⁹ Opinia R.G. Jacobsa w sprawie orzeczenia ETS z dnia 27 listopada 2001 r., *Z v. Parlamentowi Europejskiemu*, C-270/99 P, ERC 2001, s. I – 9197.

Również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE i Karta Praw Podstawowych UE nie podnoszą niniejszej kwestii.

Powstaje zatem pytanie: w jaki sposób można ocenić czy postępowanie w sprawie odbyło się z zachowaniem rozsądnego terminu? Odpowiedzi na nie udziela wieloletnia praktyka orzecznicza. Przykładowo, ETPCz ocenę taką opiera na analizie następujących przesłanek: stopień skomplikowania sprawy, zachowanie skarżącego, waga sprawy dla skarżącego oraz sposób prowadzenia sprawy przez właściwe organy²⁶⁰. O podobnych kryteriach mówi TSUE. Z jego z orzecznictwa wynika, że do czynników rozstrzygających o rozsądnym terminie rozpatrzenia sprawy zalicza się: znaczenie sprawy, jej złożoność, czas trwania poszczególnych etapów postępowania oraz zachowania stron postępowania²⁶¹. Ponadto, według TSUE przy rozstrzyganiu o tym, czy został zachowany rozsądny termin rozpatrzenia sprawy należy wziąć pod uwagę czas, jaki upłynął od chwili wypowiedzenia się stron w zakresie zebranych dowodów do momentu podjęcia rozstrzygnięcia²⁶². Z reguły przyjmuje się, że im dłużej postępowanie trwa, tym większe zachodzi prawdopodobieństwo, że został przekroczony rozsądny czas jego trwania²⁶³.

Przewlekłość działań administracji z punktu widzenia jednostek wydaje się być niezwykle istotnym problemem. Jej istnienie uniemożliwia jednostkom korzystanie z przysługujących im uprawnień. Co więcej, w wielu przypadkach powoduje, że uzyskane po zbyt długim okresie rozstrzygnięcie staje się bezprzedmiotowe i traci na wartości. Opieszałość administracji nie tylko stanowi zaprzeczenie stabilności systemu prawnego i pewności struktur państwowych, ale osłabia także rolę i autorytet władzy²⁶⁴.

Oczywiście tam, gdzie przepisy prawa wskazują na istnienie terminów, organy administracji są zobligowane ich bezwzględnie przestrzegać. Pamiętać przy tym należy, że limity czasowe obowiązują nie tylko administrację, ale również strony postępowania. W przypadku tych drugich, ich przekroczenie często może skutkować utratą pewnych uprawnień procesowych (na przykład prawo odwołania się od decyzji)²⁶⁵.

²⁶⁰ I. Wrońska, *Rozsądny czas postępowania sądowego, cywilnego, administracyjnego i karnego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na przykładzie spraw polskich*, [w:] *Przeciwdziałanie bezczynności administracji publicznej. Zarys problematyki*, pod red. R. Suwaja, M. Perkowskiego, Białystok 2010, s. 32.

²⁶¹ K. Kowalik-Bañczyk, *Art. 41...*, s. 1115.

²⁶² Zob. orzeczenie ETS w sprawie C-282/95 P, ECR 1997, s. I-1543.

²⁶³ K. Kowalik-Bañczyk, *Art. 41...*, s. 1115.

²⁶⁴ E. Iserzon, *op. cit.*, s. 62.

²⁶⁵ M. Szydło, *op. cit.*, s. 99.

Ustęp 2 art. 41 KPPUE wymienia bardziej szczegółowe uprawnienia wchodzące w zakres szeroko rozumianego prawa do dobrej administracji. Są one logiczną konsekwencją praw wymienionych w ust. 1²⁶⁶. Ustęp 2 art. 41 Karty wskazuje, że prawo do dobrej administracji obejmuje:

- prawo do wysłuchania, czyli prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na jej sytuację,
- prawo każdej osoby do dostępu do akt jej sprawy,
- obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji²⁶⁷.

Wymienione uprawnienia składają się na szersze zakresowo prawo do obrony, będące jednym z praw podstawowych²⁶⁸. Z punktu widzenia ochrony praw jednostek ma ono niezwykle istotne znaczenie, co wielokrotnie potwierdził TSUE. W wyroku w sprawie *Lisrestal i in. v. Komisja* oraz innych orzeczeniach Trybunał wskazał, że prawo do obrony należy do fundamentalnych zasad prawa wspólnotowego i powinno być zagwarantowane w każdym rodzaju postępowań, również w tym o charakterze administracyjnym²⁶⁹. Innym razem podkreślił, że szczególnie powinno się go przestrzegać w sprawach, które zmierzają do nałożenia sankcji²⁷⁰. Obok wyżej wskazanych uprawnień, Trybunał z ogólnego prawa do obrony w drodze wykładni wyprowadził również szereg innych bardziej szczegółowych uprawnień na przykład: prawo do milczenia, prawo do informacji czy też domniemanie niewinności²⁷¹.

Prawo do bycia wysłuchanym (łac. *audi alteram partem*) służy w sprawach, w których wynik postępowania może negatywnie wpłynąć na sytuację danej jednostki. Przysługuje ono temu, przeciwko komu wszczęto postępowanie administracyjne, ale nie tylko. Z orzecznictwa i doktryny wynika, że powinno być zagwarantowane także w sprawach wnoszonych z inicjatywy jednostek, szczególnie wówczas, gdy organ

²⁶⁶ M. Koszowski, *Prawo do dobrej administracji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 1, s. 49.

²⁶⁷ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE z 2012 C 326.

²⁶⁸ R. Zenc, *Prawo do obrony we wspólnotowym prawie konkurencji*, [w:] *Prawa podstawowe w prawie i praktyce*, op. cit., s. 432.

²⁶⁹ Zob. orzeczenie SPI z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie T-450/93, ECR 1994, s. I-1194; orzeczenie ETS z dnia 27 czerwca 1991 r. w sprawie *Al-Jubail Fertilizer Company (Samad) i Saudi Arabian Fertilizer Company (Safco) v. Radzie Wspólnot Europejskich*, C-49/88, ECR 1991, s. I-3241; orzeczenie ETS z dnia 13 lutego 1979 r. w sprawie *Hoffmann-La Roche & Co. AG v. Komisji Wspólnot Europejskich*, 85/76, ECR 1979, s. 511.

²⁷⁰ Zob. orzeczenie ETS z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie *NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin v. Komisji Wspólnot Europejskich*, 322/81, ECR 1983, s. 3469.

²⁷¹ M. Szydło, op. cit., s. 99.

prowadzący sprawę dysponuje dowodami, które obciążają osobę wszczynającą postępowanie²⁷².

Prawo to ma na celu umożliwienie uczestnikom postępowania wypowiedzenie się na temat ustaleń faktycznych oraz ocen prawnych dokonanych przez organ administracji zanim zostanie wydane rozstrzygnięcie²⁷³. Stosuje się je w końcowym etapie postępowania administracyjnego po zamknięciu właściwego postępowania dowodowego. Wówczas organ prowadzący sprawę powinien umożliwić jednostce wypowiedzenie się w zakresie zgromadzonego materiału dowodowego²⁷⁴. Zatem każdy, kto może zostać dotknięty skutkami wyniku sprawy ma prawo w sposób swobodny i pełny ocenić prawdziwość i znaczenie faktów oraz okoliczności, którymi dysponuje organ administracji w danej sprawie²⁷⁵. Naruszenie zasady *audi alteram partem* może skutkować unieważnieniem decyzji, ale tylko w przypadku, gdy jego zastosowanie zmieniłoby wynik postępowania²⁷⁶.

Integralną częścią prawa do bycia wysłuchanym jest prawo dostępu do akt sprawy z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności lub tajemnicy zawodowej i handlowej. Prawo to ma swoje źródło w unijnym prawie konkurencji. Umożliwia ono stronom postępowania dostęp do dokumentacji dochodzeniowej celem zapoznania się z dowodami będącymi podstawą stawianych zarzutów oraz przygotowania skutecznej obrony²⁷⁷.

Warto zaznaczyć, że prawo to nie jest tożsame z prawem dostępu do dokumentów, którego treść eksponuje art. 42 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁷⁸. W stosunku do prawa do dokumentów, dostęp do akt sprawy jest zupełnie odrębnym i autonomicznym uprawnieniem, które ma na celu umożliwienie obrony stronom postępowania a nie zapewnienie gwarancji przejrzystości działań

²⁷² Ibidem, s. 100-101.

²⁷³ A. Skóra, *Administracja w europejskim porządku konstytucyjnym: ochrona praw podstawowych w Konstytucji dla Europy na przykładzie prawa do dobrej administracji*, [w:] *Administracja pod wpływem prawa europejskiego*, pod red. B. Dolinickiego i J. Jagody, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 72.

²⁷⁴ M. Szydło, op. cit., s. 100-101.

²⁷⁵ H. G. Schermers, D. F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, London, New York 2001, s. 55.

²⁷⁶ Zob. orzeczenie ETS z dnia 14 lutego 1990 r. w sprawie Republika Francuska v. Komisji Wspólnot Europejskich, 301/87, ECR 1990, s. I-359; orzeczenie SPI z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie Technische Glaswerke Ilmenau GmbH v. Komisji Wspólnot Europejskich, T-198/01, ECR 2004, s. II-2779; Por. K. Kowalik-Bañczyk, *Art. 41...*, s. 1117.

²⁷⁷ Right to access the file, European Commission, witryna internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/competition/hearing_officers/access_to_file.html [04.01.2014].

²⁷⁸ Szerzej na temat prawa dostępu do dokumentu w dalszej części rozprawy.

instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE²⁷⁹. Ponadto, Sąd Pierwszej Instancji stwierdził, że prawo dostępu do akt sprawy jest istotną zasadą umożliwiającą obywatelom Unii możliwość bardziej skutecznego monitorowania wykonywanych uprawnień przyznanych instytucjom Unii, co tym samym zwiększa zaufanie do organów administracji²⁸⁰.

Z orzecznictwa wynika, że organ administracji nie ma prawa do samodzielnego decydowania, o tym które dokumenty należące do akt sprawy mogą być przydatne uczestnikom postępowania w kontekście ich prawa do obrony. Zgodnie z zasadą równości broni, wiedza strony postępowania na temat treści akt sprawy powinna być tożsama z wiedzą organu prowadzącego postępowanie, który powinien udostępnić wszelkie dokumenty będące istotne dla wyniku sprawy²⁸¹. Jednak z treści KPPUE wynika, że dostęp do akt sprawy nie ma charakteru absolutnego, to znaczy jest on obwarowany pewnymi ograniczeniami. Uczestnikom postępowania nie udostępnia się dokumentów poufnych. Zalicza się do nich: dokumenty zawierające tajemnice handlowe, dokumenty wewnętrzne Komisji Europejskiej, korespondencję pomiędzy Komisją Europejską a państwami członkowskimi, korespondencję pomiędzy przedsiębiorcami a ich pracownikami, a także korespondencję pomiędzy Komisją Europejską a osobami trzecimi²⁸². Poza wskazanymi przypadkami odmowa dostępu do dokumentów może być podstawą żądania unieważnienia decyzji, jeśli zachodzi podejrzenie, że wpłynęła ona negatywnie na wynik postępowania²⁸³.

Od organów administracji wymaga się również uzasadniania wydawanych przez nie decyzji, a więc wyjaśnienia stronom postępowania, na podstawie jakich motywów prawnych faktycznych zostało podjęte rozstrzygnięcie. Obowiązek ten należy do ogólnych zasad prawa Unii Europejskiej i wynika bezpośrednio z art. 296 TFUE, w którym zapisano, że „Akty prawne są uzasadniane(...)”²⁸⁴. Uzasadnienie umożliwia kontrolę działalności organu oraz pozwala sprawić zgodności danego aktu z prawem. Ponadto, daje podstawę do dokonania efektywnej sądowej kontroli konkretnego aktu, gdyż Sąd musi znać przesłanki, którymi kierował się organ administracji podejmując

²⁷⁹ K. Kowalik-Bańczyk, *Art. 41...*, s. 1118.

²⁸⁰ Zob. orzeczenie SPI z dnia 7 grudnia 1999 r. w sprawie T-92/98, ECR 1999, s. I-3541.

²⁸¹ Zob. orzeczenie SPI w sprawach: z dnia 29 czerwca 1995 r., *Solvay SA v. Komisji Wspólnot Europejskich*, T-30/91, ECR 1995, s. II-1812; z dnia 29 czerwca 1995 r., *Imperial Chemical Industries plc v. Komisji Wspólnot Europejskich*, T-36/91, ECR 1995, s. II-1890.

²⁸² A. Dauter-Kozłowska, op. cit., s. 347.

²⁸³ M. Szydło, op. cit., s. 101-102.

²⁸⁴ Por. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 3, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2012, s. 752.

decyzję. Co więcej, dostarcza stronom postępowania niezbędnych wskazówek, pozwalających ocenić, czy podjęte rozstrzygnięcie jest zasadne lub czy jest dotknięte wadą, co z kolei stanowi przesłankę podważenia jego zgodności z prawem²⁸⁵.

Uzasadnienie pozwala podjąć świadomą i opartą na faktach decyzję o zaskarżeniu danego aktu. Jego brak powoduje nieważność aktu. Od niniejszej reguły istnieje wyjątek, gdyż niekiedy obowiązek uzasadnienia może zostać ograniczony lub wyłączony z uwagi na konieczność utrzymania tajemnicy²⁸⁶.

Kolejnym elementem prawa do dobrej administracji jest prawo do naprawienia szkody wyrażone w art. 41 ust. 3, którego zapis powiela treść art. 340 akapit drugi TFUE²⁸⁷. Wynika z niego, że każdy ma prawo domagania się od Unii Europejskiej naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich funkcjonariuszy podczas pełnienia ich obowiązków służbowych. Podstawą prawną takiego roszczenia są zasady ogólne wspólne dla porządków prawnych państw członkowskich, a więc krajowe zasady określające odpowiedzialność deliktową, którą ponoszą państwa i ich organy za działalność wykraczającą poza granice prawa²⁸⁸.

Odpowiedzialność odszkodowawcza (deliktowa) Unii nie ma charakteru absolutnego, oznacza to, że nie wszystkie powstałe szkody obligują do jej poniesienia²⁸⁹. To czy Unia Europejska poniesie odpowiedzialność uzależnione jest od zaistnienia szeregu przesłanek, które zostały wypracowane w orzecznictwie TSUE²⁹⁰. Zalicza się do nich:

1. Naruszenie normy prawnej (przyznającej jednostce prawa), które powstało w wyniku bezprawnego działania lub zaniechania organu lub funkcjonariusza Unii Europejskiej.
2. Wagę zaistniałego naruszenia. Trybunał uznał, że naruszenie jest wystarczająco poważne, gdy dana instytucja UE w ewidentny i poważny sposób przekroczyła granice swojej swobody decyzji. W przypadku, gdy swoboda była znacznie

²⁸⁵ A. Dauter- Kozłowska, op. cit., s. 348-349.

²⁸⁶ M. Szydło, op. cit., s. 104.

²⁸⁷ K. Kowalik-Bańczyk, *Art. 41...*, s. 1119.

²⁸⁸ M. Koszowski, op. cit., s. 49.

²⁸⁹ M. Szydło, op. cit., s. 105.

²⁹⁰ Zob. orzeczenia ETS w sprawach: z dnia 4 lipca 2000 r., *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA i Jean-Jacques Goupil v. Komisji Wspólnot Europejskich*, C-352/98 P, ECR 2000, s. I-5324; z dnia 10 grudnia 2002 r., *Komisja Wspólnot Europejskich v. Camar Srl i Tico Sr*, C-312/00 P, ECR 2002, s. I-11422; z dnia 10 lipca 2003 r., *Komisja Wspólnot Europejskich v. Fresh Marine Company A/S*, C-472/00 P, ECR 2003, s. I-7602.

ograniczona lub instytucja nie posiadała jej wcale, samo naruszenie prawa potwierdza spełnienie niniejszej przesłanki.

3. Powstanie rzeczywistej i wymiernej szkody, wskutek bezprawnego działania lub zaniechania organu lub funkcjonariusza. Szkoda powinna być udowodniona oraz naruszać interes jednostki w sposób specjalny i indywidualny.
4. Wystąpienie bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem a szkodą oznacza to, że gdyby organ lub funkcjonariusz nie podjął określonego działania lub nie dopuścił się zaniechania to szkoda by nie powstała²⁹¹.

Należy pamiętać, że ciężar dowodu spoczywa na skarżącym, a więc to podmiot ubiegający się o odszkodowanie z tytułu poniesienia szkody w wyniku bezprawnego działania lub zaniechania instytucji lub ich funkcjonariusza musi udowodnić spełnienie wszystkich powyższych przesłanek.

Ostatnim treściowym komponentem prawa do dobrej administracji, wymienionym w art. 41 Karty, jest prawo każdego do pisemnego zwrócenia się do instytucji Unii Europejskiej w jednym z języków traktatów oraz otrzymania odpowiedzi w tym samym języku. Prawo to w zasadzie jest powtórzeniem treści zawartych w art. 24 akapit 4 TFUE²⁹². Wskazuje ono na równe traktowanie wszystkich obywateli europejskich bez względu na to, jakim językiem się posługują. Oznacza ono, że każdy członek europejskiej społeczności ma prawo zwrócenia się do instytucji Unii Europejskiej z jakiegokolwiek powodu²⁹³. Zgodnie z jego treścią wystąpienie należy skierować pisemnie w jednym z języków traktatu (języku urzędowym UE) i w tym samym języku instytucja jest zobowiązana udzielić odpowiedzi²⁹⁴.

Artykuł 41 nie jest jedynym w całości wyczerpującym źródłem prawa do dobrej administracji występującym w KPPUE. W dokumencie zauważa się inne uprawnienia jednostki będące uzupełnieniem tego prawa, które zostały ujęte w odrębnych artykułach Karty²⁹⁵.

²⁹¹ P. Machnikowski, *Naruszenie prawa, jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej Unii Europejskiej*, [w:] *Księga dla naszych kolegów: prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka i doktora Marka Zagrosika*, Wrocław 2013, s. 304; M. Szydło, op. cit., s. 105.

²⁹² Zaznaczyć jednak należy, że pomiędzy regulacją zawartą w KPPUE a regulacją umieszczoną w TFUE zachodzi różnica w zakresie przedmiotowym. Mianowicie postanowienia traktatu mówią o tym, że prawo to przysługuje „każdemu obywatelowi Unii” natomiast zapisy Karty mówią o szerszym kręgu podmiotów, na co wskazuje sformułowanie „każdy”. - K. Kowalik-Bańczyk, *Art. 41...*, s. 1120.

²⁹³ E. Wagner, S. Benach, J. Martinem, *Translation for the European Union Institutions*, Routledge 2014, s. 12.

²⁹⁴ Lista języków została w skazana w art. 55 TUE (dawny art. 314 TWE); *Traktat o Unii Europejskiej*, [w:] J. Sozański, *Traktat Lizboński...*, op. cit., s. 48.

²⁹⁵ J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 58; M. Szewczyk, op. cit., s. 58-60.

Jednym z takich praw, jest prawo dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej, które wyraża art. 42 KPPUE. Zgodnie z nim: „Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy”²⁹⁶. Warunki i granice tego prawa to reguluje także art. 15 ust. 3 TFUE²⁹⁷ oraz rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji²⁹⁸. Zgodnie z art. 2 ust 1 rozporządzenia dostęp do dokumentów obejmuje wszelkie dokumenty przechowywane przez instytucje, czyli dokumenty sporządzane lub otrzymywane przez nie i pozostające w ich posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej²⁹⁹. Instytucje zobowiązane są udostępniać dokumenty zarówno opublikowane jak i wewnętrzne, bez względu na ich formę³⁰⁰. W pewnych okolicznościach instytucję mogą odmówić dostępu do dokumentów. Dzieje się tak wówczas, gdy ujawnienie go mogłoby naruszyć: interes publiczny, prywatność i integralność osoby fizycznej, w szczególności w odniesieniu do ustawodawstwa Unii związanych z ochroną danych osobowych, interesy handlowe osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej, postępowania sądowego lub porady prawnej, celu kontroli, śledztwa czy audytu³⁰¹.

Również prawo zwracania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażone w art. 43 Karty wchodzi w zakres prawa do dobrej administracji. Prawo to jest odpowiada gwarancjom zawartym w art. 228 TFUE³⁰². Na mocy tego prawa obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej oraz osoby fizyczne lub prawne, które mają miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie należącym do Unii mogą składać skargi do ERPO. Przedmiotem skarg są przypadki złego administrowania związane z działalnością instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE, przy czym wyłączeniu podlega działalność sądowa Trybunału Sprawiedliwości UE³⁰³.

²⁹⁶ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE z 2012 C 326.

²⁹⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE z 2012 C 326.

²⁹⁸ Dz. Urz. UE z 2001 r. L 145/43.

²⁹⁹ Ibidem.

³⁰⁰ M. Szwarc-Kuczer, *Art. 42 Prawo dostępu do dokumentów*, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, pod red. A Wróbla, Warszawa 2013, s. 1126.

³⁰¹ Art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, Dz. Urz. UE L 145/43.

³⁰² Dz. Urz. UE z 2012 C 326.

³⁰³ Art. 43 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE z 2012 C 326. Szerzej na temat Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w podrozdziale 1.4 rozprawy.

Kolejnym prawem uzupełniającym katalog uprawnień z art. 41 Karty jest prawo zgłaszania Petycji do Parlamentu Europejskiego wyrażone w art. 44 KPPUE³⁰⁴. Regulacja ta, jest odpowiednikiem gwarancji zwartych w art. 20 i 227 TFUE³⁰⁵. Petycja może być wyrażona w formie skargi, komentarza lub wniosku w sprawie, objętej zakresem działalności UE lub kwestii związanej z działalnością państw członkowskich³⁰⁶. Musi ona spełniać odpowiednie wymogi formalne, aby została uznana za dopuszczalną a następnie była rozpatrzona przez Komisję Petycji³⁰⁷. Zakres podmiotowy tego prawa jest podobny do art. 43 z tym, że osoba zgłaszająca petycję musi dowieść, że sprawa dotyczy jej bezpośrednio³⁰⁸.

Normą wchodzącą w skład prawa do dobrej administracji jest również wynikające z art. 47 Karty prawo do skutecznego środka prawnego i rzetelnego procesu sądowego³⁰⁹. Mocą tego przepisu każdy, kogo prawa i wolności gwarantowane przez prawo UE zostały naruszone ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem. W takiej sytuacji każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd. Elementem tego prawa jest również prawo do uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela oraz obowiązek udzielenia pomocy prawnej osobom, które nie posiadają wystarczających środków w zakresie, w jakim jest to konieczne dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości³¹⁰.

W Karcie Praw Podstawowych UE wyszczególnia się prawo do dobrej administracji *sensu stricte* obejmujące art. 41 oraz *sensu largo*, na które składają się artykuły 41-44 oraz 47. Skoro tak, rodzi się pytanie, dlaczego prawa zawarte w czterech ostatnich artykułach nie zostały włączone do treści art. 41. Okazuje się, że zabieg ten był celowy. Wskazane w powyższych artykułach prawa stanowią samoistnie zasady prawa Unii Europejskiej. Przypisanie ich jako elementów prawa do dobrej administracji spowodowałoby ich ograniczenie tylko do płaszczyzny administracyjnej, a ujęcie ich w

³⁰⁴ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE z 2012 C 326.

³⁰⁵ Dz. Urz. UE z 2012 C 326.

³⁰⁶ *The right of petition*, s. 103, witryna internetowa Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuid=FTU_2.1.4.html [25.07.2014]. Por. A. Łazowski, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 86-87.

³⁰⁷ Art. 1 i 2 Statutu, Decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie postanowień i ogólnych warunków wykonywania zadań przez Rzecznika Praw Obywatelskich, witryna internetowa ERPO, <http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/statute.faces>.

³⁰⁸ A. Łazowski, *Ochrona praw jednostek...*, s. 123.

³⁰⁹ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako...*, s. 59.

³¹⁰ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE z 2012 C 326.

prawie do dobrej administracji oraz w odrębnych przepisach Karty stanowiłoby ich zbędne powtórzenie³¹¹.

Uzupełnienie wyrażonego w KPPUE prawa do dobrej administracji stanowią zasady zawarte w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej³¹². Kodeks składa się z 27 artykułów, na których powstanie istotny wpływ miały zasady dobrego postępowania administracyjnego zawarte w orzecznictwie TSUE, prawie Unii Europejskiej oraz poszczególnych systemach prawnych krajów członkowskich Unii, w szczególności: Francji, Danii, Finlandii oraz Belgii³¹³. Wspomnieć również należy o rezolucjach i zaleceniach Rady Europy, których postanowienia również były inspiracją przy tworzeniu jego treści. Podstawowym celem Kodeksu jest uszczegółowienie prawa do dobrej administracji przez wskazanie katalogu zasad kształtujących relacje pomiędzy urzędem a obywatelem³¹⁴. W celu uniknięcia zbędnego powtórzenia, analiza zasad zawartych w Kodeksie obejmuje tylko te zasady, które nie znajdują odzwierciedlenia w Karcie. Zatem w dalszych rozważaniach pominięte zostaną: zasada bezstronności i niezależności (art. 8), zasada terminowości (art. 17), zasada wysłuchania jednostki przed podjęciem rozstrzygnięcia (art. 16), zasada udzielenia informacji (art. 22 i 23), zasada obowiązkowego uzasadniania decyzji (art. 18), zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 13), zasada zaskarżenia wszystkich zaniechań instytucji publicznych do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 26).

Poza powyższymi zasadami w EKDPA w art. 4 wyszczególniono zasadę praworządności. Zgodnie z nią, urzędnik jest zobligowany działać na podstawie regulacji i procedur zawartych w przepisach prawa. Wydawane przez niego decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek muszą zawierać podstawę prawną i być zgodne z obowiązującym prawem³¹⁵. Grzegorz Krawiec podkreśla, że istota realizacji zasady praworządności nie polega wyłącznie na powinności opatrzenia działania skierowanego do jednostki podstawą prawną, ale również na tym, aby podejmowane przez urzędników UE czynności miały umocowanie w prawie. Związanie się prawem oznacza konieczność przestrzegania przepisów prawa materialnego i procesowego. Z niniejszej zasady wypływa pośrednio również obowiązek działania unijnych organów

³¹¹ M. Szewczyk, op. cit., s. 58-60.

³¹² W. Hryniewicka, A. I. Jackiewicz, op. cit., s. 20.

³¹³ M. Seniuk, *Zasady postępowania administracyjnego...*, s. 117.

³¹⁴ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako...*, s. 62.

³¹⁵ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s.19.

w sposób uwzględniający słuszny interes stron oraz informowanie ich o przysługujących im uprawnieniach³¹⁶.

Kodeks w art. 5 wymienia także zasadę niedyskryminowania. Obliguje ona unijnych urzędników do równego traktowania stron w toku podejmowania decyzji. Oznacza to, traktowanie w porównywalny sposób jednostek znajdujących się w takiej samej sytuacji. W przypadku wystąpienia pewnych różnic w traktowaniu, urzędnik zobowiązany jest uzasadnić swoje postępowanie obiektywnymi przesłankami. Z zasady tej wynika w szczególności zakaz dyskryminacji ze względu na: narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub preferencje seksualne³¹⁷. Kodeks zakazuje, więc zróżnicowanego traktowania jednostek będących w identycznej sytuacji szczególnie, jeśli odbywa się ono w sposób arbitralny i nieuzasadniony oraz niezgodny z przyznaną prawem równością. Zakaz ten dotyczy wszelkich form dyskryminacji, czyli jawnej, ukrytej, pośredniej, bez względu na to czy była ona zamierzona czy też nie³¹⁸. W zakresie dyskryminacji wielokrotnie wypowiadał się Trybunał Sprawiedliwości UE. Zabierał głos między innymi w kwestii równego traktowania stron znajdujących się w takiej samej sytuacji³¹⁹, dyskryminacji ze względu na przynależność państwową³²⁰ czy dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie³²¹.

Z kolei wskazana w art. 6 EKDPA zasada współmierności (proporcjonalności) wymaga, aby urzędnik w toku podejmowania decyzji zbadał, czy przyjęte działania będą adekwatne do obranego celu. W szczególności powinien on unikać ograniczenia

³¹⁶ G. Krawiec, op. cit., s. 101-103.

³¹⁷ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 21.

³¹⁸ J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej...*, s. 87, tam również szerzej s. 86-101 oraz w: *Zasada równości i zasada niedyskryminacji*, pod red. B. Kłos, J. Szymańczak, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2011, nr 2 (26).

³¹⁹ W orzeczeniu ETS z dnia 20 września 1988 r. w sprawie Królestwo Hiszpanii v. Radzie Wspólnot Europejskich, C-203/86, ECR 1988, s. 4596, Trybunał stwierdził, że porównywalnych sytuacji nie można traktować odmiennie, zaś odmiennych sytuacji nie można traktować tak samo. Podobną tezę podniósł w orzeczeniu z dnia 14 lutego 1995 r. w sprawie Finanzamt Köln-Altstadt v. Roland Schumacker, C-279/93, ECR 1995, s. I-00225.

³²⁰ W orzeczeniu ETS z dnia 16 października 1980 r., sprawie René Hochstrass V. Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, ECR 1980, s. 3006, Trybunał podniósł między innymi, że osoby fizyczne i prawne z państw członkowskich nie mogą być traktowane gorzej niż obywatele państwa przyjmującego. Z kolei w orzeczeniu z dnia 12 lutego 1974 r. w sprawie Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost, 152/73, ECR 1974, s. 154, Trybunał uznał za niedopuszczalne stosowanie ukrytej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

³²¹ W orzeczeniu ETS z dnia 27 października 1976 r. w sprawie Vivien Prais v. Radzie Wspólnot Europejskich, 130/75, ECR 1976, s. 1589, Trybunał stwierdził, iż władze powinny uwzględnić przekonania religijne, ale w obiektywnie uzasadnionym zakresie.

praw jednostki i nakładania na nią uciążliwych obowiązków, jeśli nie są one współmierne do celu prowadzonych działań. Urzędnik powinien zawsze mieć na uwadze stosowne wyważenie spraw osób prywatnych i ogólny interes publiczny³²². Zgodnie z rekomendacją nr R (80) 2 Komitetu Ministrów RE w sprawie wykonywania uprawnień dyskrecjonalnych organów administracyjnych zasada ta oznacza utrzymanie właściwej relacji między negatywnymi rezultatami decyzji dla jednostki a celem, który przesądza o jej wydaniu³²³. Czesław Matysz stwierdza, że istotą zasady proporcjonalności jest zachowanie względnej równości między dolegliwością ingerencji organu w imię interesu publicznego a wartością założonego celu. Autor wskazuje, że jej realizacja wiąże się z trzema nakazami. Pierwszym jest nakaz przydatności, który polega na dokonaniu przez organ oceny zdolności przewidzianego przez prawo środka działania do osiągnięcia danego celu. Drugim nakazem jest konieczność, zgodnie z którą ingerencja organu nie może wykroczać poza to, co jest niezbędne do realizacji celu. Natomiast trzecim nakazem jest utrzymanie właściwej relacji między celem działania a ciężarem i dolegliwościami stosowanych środków. Oznacza to konieczność dokonania przez organ oceny odpowiedniości ingerencji dwóch poprzednich nakazów w stosunku do możliwych ograniczeń wolności jednostki. Zgodnie z ową zasadą ograniczenia praw jednostek muszą być zawsze uzasadnione prawem i pozostawać w rozsądnej relacji w stosunku do korzyści, jakie niesienie za sobą podjęcie danego aktu³²⁴.

Kolejną zasadą wyrażoną w Kodeksie jest zakaz nadużywania uprawnień (art. 7). Zgodnie z nią urzędnik może korzystać z uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów powierzonych mu mocą właściwych przepisów. Zobowiązany jest także zrezygnować z korzystania z uprawnień, dla osiągnięcia celów, w przypadku braku podstawy prawnej lub gdy nie mogą być one uzasadnione interesem publicznym³²⁵. Nadużycie uprawnień zasadniczo występuje wówczas, gdy urzędnik dokonuje czynności, która nie mieści się w zakresie jego służbowej działalności lub gdy niedopełnia swoich

³²² J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks* ..., s. 23.

³²³ Recommendation No R (80) 2, witryna internetowa Rady Europy, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2009056&SecMode=1&DocId=667512&Usage=2> [17.05.2013].

³²⁴ C. Matysz, *Zasady ogólne*, [w:] G. Łaszczycza, C. Matysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010, s. 92-93, szerzej na temat zasady proporcjonalności A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej: sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010.

³²⁵ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks*..., s. 25; por. *Nadużycie prawa: konferencja Wydziału Prawa i Administracji*, pod red. H. Izdebskiego, A. Stępkowskiego, Warszawa 2003.

obowiązków służbowych.

Zasadą EKDPA jest również zasada obiektywności (art. 9), która nakazuje urzędnikowi, aby w toku podejmowania decyzji uwzględnił wszystkie czynniki i okoliczności, które mogą mieć wpływ na wynik rozstrzyganej sprawy. Istotnym elementem zasady obiektywności jest omówiona już poprzednio zasada bezstronności³²⁶.

Do zasad dobrej administracji zalicza się również zasadę zgodnego z prawem oczekiwania oraz konsekwentnego działania i doradztwa (art. 10 EKDPA). Wymaga ona od urzędnika konsekwentnego działania w ramach praktyki administracyjnej oraz jej przestrzegania. W przypadku odstąpienia od przestrzegania obowiązujących w instytucji praktyk administracyjnych, urzędnik zobowiązany jest uzasadnić swoje postępowanie na piśmie. Urzędnik jest zobowiązany do uwzględnienia oczekiwań jednostki wynikających z działań podejmowanych przez instytucję w przeszłości. Ma on również obowiązek służenia jednostce poradą o sposobie postępowania, jakie jest nie zbędne dla uzyskania możliwego i pożądanego rozstrzygnięcia sprawy³²⁷.

Zgodnie z Kodeksem urzędnik zobowiązany jest respektować zasady uczciwości (art. 11) i uprzejmości (art. 12). Pierwsza z nich oznacza działanie urzędnika w sposób bezstronny, obiektywny i zgodny z prawem. Z kolei druga z zasad przypomina urzędnikowi, że jest usługodawcą, który powinien być dostępny. W kontaktach z jednostką wzywa go do poprawnego, grzecznego i uprzejmego zachowania się. Zgodnie z zasadą uprzejmości urzędnik powinien być jak najbardziej pomocny i udzielać wyczerpujących i pełnych odpowiedzi na skierowane do niego pytania, a w sytuacji popełnienia błędu naruszającego prawa lub interes jednostki ma obowiązek przeprosić i skorygować negatywne skutki pojętych przez siebie działań³²⁸.

Komponentem dobrej administracji zgodnie z EKDPA jest także zasada pouczenia o możliwości odwołania (art. 19). Obliguje ona urzędnika do tego, aby decyzje, które mogą mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki były przez niego opatrzone informacją o przysługujących jej środkach odwoławczych wraz ze wskazaniem terminów ich wnoszenia oraz organów, do których należy je kierować. Rozstrzygnięcie powinno zawierać również adnotację o możliwości wszczęcia

³²⁶ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 19; C. Matysz, op. cit., s. 93-94.

³²⁷ Ibidem, s. 19.

³²⁸ K. H. Jabłoński, op. cit., s. 9-10; por. C. Matysz, op. cit., s. 129.

postępowania sądowego oraz wniesienia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich³²⁹.

Kodeks uwzględnia także zasadę ochrony danych (art. 21), która wymaga, aby urzędnik chronił dane osobowe jednostki biorącej udział w postępowaniu administracyjnym zgodnie z przepisami prawa. Niniejsza zasada zakazuje również urzędnikowi ich przetwarzania w bezprawnych celach oraz przekazywania osobom nieuprawnionym³³⁰.

W EKDPA zawarto kilka zasad, które wydaje się, że z uwagi na swą oczywistość nie wymagają bliższego prezentowania. Do takich z pewnością zalicza się: zasadę potwierdzania odbioru każdego pisma i podania nazwiska właściwego urzędnika prowadzącego sprawę (art. 14), zasadę przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji (art. 15), zasadę przekazania podjętej decyzji jednostce (art. 20) oraz zasadę prowadzenia rejestrów poczty wychodzącej i przychodzącej (art. 24).

Następnie powstaje pytanie o zakres podmiotowy prawa do dobrej administracji, czyli rozstrzygnięcie, komu *de facto* ono przysługuje. Wydawać by się mogło, że sprawa jest oczywista, ponieważ prawo do dobrej administracji zostało ulokowane w rozdziale piątym Karty, wśród praw obywatelskich, a więc sądzić należałoby, że podmiotami uprawnionymi do korzystania z niego są obywatele państw członkowskich UE. Tymczasem, jak pisze Andrzej I. Jackiewicz, prawo do dobrej administracji nie jest klasycznym prawem obywatelskim. Z treści przepisu wynika, że przysługuje ono każdemu, a więc niezależnie od posiadanego obywatelstwa. Autor wskazuje, że prawo to zostało ukształtowane jako prawo człowieka, co jest w pełni uzasadnionym rozwiązaniem wynikającym z potrzeby równego traktowania wszystkich osób znajdujących się pod władztwem administracyjnym UE³³¹. Teza ta ma swoje poparcie w orzecznictwie TSUE, z którego wynika, że prawo do dobrej administracji ma charakter uniwersalny i przysługuje niezależnie od tego, czy dana osoba posiada czy też nie jakikolwiek związek z terytorium Unii Europejskiej³³².

W związku z powyższym rodzi się kolejne pytanie, a mianowicie, co należy rozumieć pod pojęciem „każdy”? W sprawie *Orkem v. Komisji* Trybunał wskazał, że

³²⁹J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 27; por. B. Gnela, A. Kazimierczyk, *Elementy postępowania administracyjnego i sądowo administracyjnego*, [w:] *Podstawy prawa dla ekonomistów*, pod red. B. Gnela, Warszawa 2012, s. 91.

³³⁰K. H. Jabłoński, op. cit., s. 12. Szerzej por. M. Jagielski, *Ochrona danych osobowych. Standardy europejskie*, Warszawa 2010.

³³¹A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako...*, s. 65.

³³²Zob. orzeczenie ETS z dnia 9 czerwca 1999 r. w sprawie *New Europe Consulting i Michael P. Brown v. Komisji Wspólnot Europejskich*, T-231/97, ECR 1999, s. II- 2412, T-125/96, ECR 1999, s. II-2403.

należy tu mieć na myśli zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne. W przypadku osób fizycznych zalicza się do nich nie tylko obywatele państw członkowskich UE, ale również obywatele państw trzecich. Jeśli zaś chodzi o drugą grupę podmiotów, to wśród nich wskazuje się: osoby prawne istniejące w poszczególnych państwach członkowskich Unii, jednostki organizacyjne uczestniczące w postępowaniach administracyjnych (na przykład fundacje, stowarzyszenia) oraz państwa członkowskie Unii Europejskiej, gdy są uczestnikami postępowania³³³.

Podsumowując rozważania na temat treści prawa do dobrej administracji nasuwa się wniosek, że prawo to nie ma zamkniętej pozytywnej treści³³⁴. Składają się na nią nie tylko postanowienia art. 41 Karty, ale również uprawnienia zawarte w innych jej artykułach. Dodatkowo uzupełniają ją zasady wyeksponowane w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji, który w przeciwieństwie do Karty na chwilę obecną nie ma charakteru obligatoryjnego. Zapewne też pojawią się kolejne składowe treści prawa do dobrej administracji w dokumentach i orzecznictwie, a doktryna powinna się do tego w pełni przyczynić.

1.4 PRAKTYCZNY WYMIAR PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI

Poprzednie rozważania skupiały się na teoretycznym aspekcie unijnego prawa do dobrej administracji. Zauważyć jednak należy, że prawo to jest również zagadnieniem natury praktycznej³³⁵. Jego realizacja powinna przebiegać zgodnie z istniejącym stanem teorii, która stanowi pewnego rodzaju „drogowskaz” dla praktyki oraz pozwala zidentyfikować nieprawidłowości w niej występujące. Powstaje więc pytanie, jak w rzeczywistości przebiega realizacja prawa do dobrej administracji?

Przypomnieć należy, że prawo do dobrej administracji przysługuje osobom fizycznym, a więc obywatelom Unii Europejskiej, obywatelom państw trzecich, a także osobom prawnym istniejącym na terytorium poszczególnych państw członkowskich³³⁶. Uzyskanie zatem odpowiedzi na powyższe pytanie wymaga przyjrzenia się doświadczeniom tych podmiotów w zakresie ich kontaktów z unijną administracją. Niestety, do tej pory trudno o opracowania, które kompleksowo prezentowałyby stan

³³³ Zob. orzeczenie ETS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87, ECR 1989, s. 3349.

³³⁴ M. Koszowski, op. cit., s. 48.

³³⁵ J. Filek, *Co to jest dobra administracja*, [w:] *Etos urzędnika*, pod red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 14.

³³⁶ K. Kowalik-Bańczyk, *Art. 41...*, s. 1109.

realizacji prawa do dobrej administracji w UE i zawierały ocenę funkcjonowania tego prawa przez podmioty, którym to prawo przysługuje. Dlatego też próba oceny jego funkcjonowania będzie bazować głównie na powszechnie dostępnych danych statystycznych z zasobów Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Przed tym jednak warto zapoznać się z opiniami Europejczyków na temat unijnej administracji.

W 2011 roku na zlecenie Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich - firma TNS Opinion & Social, przeprowadziła badanie, którego celem było ustalenie, jak dobrze obywatele UE są poinformowani w zakresie Karty Praw Podstawowych oraz jakie znaczenie przypisują instytucji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Grupę badanych obejmującą 26 836 osób z 27 państw członkowskich UE, w tym 1000 osób z Polski, poproszono między innymi o ocenę administracji UE w zakresie następujących obszarów: skuteczność, ukierunkowanie na dobro obywateli oraz przejrzystości działań. Wyniki badania budzą pewien niepokój, gdyż w każdym z powyższych obszarów, które *de facto* są atrybutami dobrej administracji dominowały oceny negatywne. Okazuje się, że aż 42% Europejczyków nie jest zadowolonych z przejrzystości działań administracji, 35% źle ocenia jej skuteczność, a 33% uważa, że ukierunkowanie administracji na dobro obywateli jest niezadowolające (tabela 2)³³⁷.

Tabela 2. Ocena działalności administracji Unii Europejskiej [%]

| Ocena / Działanie | Zadowolająca | Średnio zadowolająca | Niezadowolająca | Trudno powiedzieć |
|--|--------------|----------------------|-----------------|-------------------|
| Skuteczność administracji UE | 10 | 31 | 35 | 24 |
| Orientacja administracji UE na świadczenie usług | 10 | 30 | 33 | 27 |
| Przejrzystość działań administracji UE | 9 | 25 | 42 | 24 |

Źródło: *Podsumowanie działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich a prawa obywatelskie*, Urząd Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Strasburg 2011, s. 9.

Podmiotami zobowiązanymi do przestrzegania prawa do dobrej administracji są organy, instytucje i jednostki organizacyjne UE wdrażające bezpośrednio przepisy prawa unijnego oraz organy krajowe, które wykonują przepisy tego prawa³³⁸. Ich działania sprzeczne z zasadami dobrej administracji są oznaką złego administrowania,

³³⁷ *Podsumowanie działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich a prawa obywatelskie*, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Strasburg 2011, s. 9.

³³⁸ K. Kowalik-Bańczyk, *Art. 41...*, s. 1109.

które może stać się przedmiotem skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (inaczej Ombudsmana)³³⁹.

Powstanie instytucji Ombudsmana w Unii Europejskiej związane jest z ustanowieniem w latach siedemdziesiątych XX wieku obywatelstwa Unii. Pomysł jego powołania propagował Parlament Europejski, który w 1979 roku w jednej ze swoich rezolucji³⁴⁰ zaproponował utworzenie urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich Wspólnoty, wzorowanego na instytucji ombudsmana funkcjonującej w państwach skandynawskich³⁴¹. Oficjalnie Rzecznika Praw Obywatelskich w UE ustanowiono na mocy Traktatu z Maastricht z 1992 roku, który wprowadził do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską nową regulację (art.138e) określającą zasady powołania ombudsmana, jego status prawny oraz kompetencje³⁴². Wówczas oficjalna nazwa urzędu brzmiała: Rzecznik Praw Obywatelskich, jednak Traktatem z Lizbony zmieniono ją na Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, celem odróżnienia go od rzeczników krajowych³⁴³. Podstawy prawne działania Rzecznika określa art. 20 i art. 228 TFUE, Statut³⁴⁴, Regulamin Parlamentu Europejskiego³⁴⁵ oraz art. 43 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 Statutu ERPO, Rzecznika wybiera się z grona osób, które są obywatelami UE. Kandydat na to stanowisko musi korzystać z pełni praw cywilnych i politycznych, dawać pełną gwarancję niezależności oraz spełniać warunki wymagane w kraju jego pochodzenia do sprawowania najwyższych stanowisk sądowych lub posiadać doświadczenie i uznane kompetencje do sprawowania urzędu ombudsmana. ERPO w sprawowaniu swoich obowiązków musi pozostawać całkowicie niezależny i bezstronny. Nie wolno mu ani zabiegać ani przyjmować od nikogo żadnych instrukcji. W sprawowaniu swoich funkcji powinien zawsze kierować się interesem Unii i jej

³³⁹ M. Muszyński, D. E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012, s. 136.

³⁴⁰ Resolution on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 11 May 1979, OJ 1979 C 140, s. 153.

³⁴¹ A. Doliwa-Klepacka, Z. M. Doliwa-Klepacki, *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej (z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony)*, Białystok 2009, s. 359-360. Szerzej na temat genezy utworzenia instytucji ERPO w: L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, Leiden and Boston 2004, s. 370-372; K. Heede, *European Ombudsman: Redress and Control At Union Level*, The Hague 2000, s. 7-47; A. Cieleń, *Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej*, [w:] *System Instytucjonalny Unii Europejskiej*, pod red. K. A. Wojtaszczyka, Warszawa 2005, s. 16-25.

³⁴² Zob. Tytuł II, pkt 41 Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht, Dz. Urz. WE 1992C191, s. 1.

³⁴³ J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 112, zob. pkt 183 Traktatu z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, z dnia 13.12.2007 r., op. cit.

³⁴⁴ Dz. U. L 113 z 4.5.1994, s. 15.

³⁴⁵ Dz. U. UE 2005, L 113.

obywateli. W trakcie pełnienia mandatu nie wolno mu podejmować żadnej innej działalności zarobkowej czy zawodowej jak również działań sprzecznych z jego funkcją.

Ombudsman rozpatruje skargi w zakresie niewłaściwego administrowania w instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii Europejskiej. Jak słusznie zauważa K. Kowalik-Bańczyk, mandat ERPO skupia się wokół definicji negatywnej dobrej administracji, czyli zupełnie przeciwnie niż treść art. 41 KPPUE, która wskazuje definicję pozytywną³⁴⁶. W zakresie swoich kompetencji ombudsman upoważniony jest do wszczynania postępowań z własnej inicjatywy³⁴⁷. Do innych jego zadań należy popieranie przejrzystości i promowanie kultury urzędniczej, podejmowanie działań na rzecz wzmocnienia zaufania obywateli względem Unii oraz rozwijanie wysokich standardów postępowania w unijnych instytucjach³⁴⁸.

Klientami ERPO są obywatele państw członkowskich, osoby zamieszkujące na terytorium Unii, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe oraz inne organizacje mające statutowe siedziby na terenie Unii Europejskiej, które zostały dotknięte skutkami złego administrowania instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii między innymi Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (skardze nie podlega jego rola sądownicza), Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Biura Naboru Kadr, Europejskiego Urzędu do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych, Europejskiego Biura Policji oraz agencji zdecentralizowanych na przykład: Europejskiego Centrum do spraw Rozwoju Szkolenia Zawodowego, Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska, Urzędu do spraw Harmonizacji na Rynku Wewnętrznym³⁴⁹.

ERPO nie ma kompetencji do badania skarg związanych z działalnością krajowych, regionalnych czy też lokalnych władz nawet, jeśli skargi te dotyczą spraw

³⁴⁶ K. Kowalik-Bańczyk, *Art. 41...*, s. 1100.

³⁴⁷ A. W. Ertl, *Toward an Understanding of Europe: A Political Economic Précis of Continental Integration*, Boca Raton 2008, s. 173; art. 228 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE z 2012 r., C 326, s. 1.

³⁴⁸ *Podsumowanie działalności Rzecznika...*, s. 3. Szerzej na temat ERPO pisze M. Stefaniuk, *Ombudsman w Unii Europejskiej – normatywne podstawy funkcjonowania i wymiar praktyczny działalności*, Annales UMCS 2002, t. XLIX, Sectio G, s. 189-209; M. Łuszczuk, *Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej. „Ombudsman UE”*, Warszawa 2000.

³⁴⁹ Dz. Urz. UE z 2012 r., C 326, s. 1; *Citizen's guide to european complain mechanism*, Bankwatch Network 2006, s. 11, http://bankwatch.org/documents/complaint_mechanisms.pdf, [27.07.2014].

związanych z Unią Europejską. Skargi tego typu rozpatrują krajowi lub regionalni rzecznicy praw obywatelskich bądź ustanowione przy krajowych lub regionalnych parlamentach komisje petycji. Rzecznik nie prowadzi również dochodzeń związanych z działalnością krajowych sądów lub rzeczników praw obywatelskich oraz sądów UE (TSUE oraz Sądu). Nie jest również właściwy do rozpatrywania skarg wnoszonych przeciwko osobom fizycznym lub przedsiębiorstwom³⁵⁰. Priorytetowym zadaniem instytucji ERPO jest walka z niewłaściwym administrowaniem (*maladministration*). Pojęcie to wystąpiło już na łamach niniejszej rozprawy przy okazji rozważań o pojęciu prawa do dobrej administracji. Pierwszy ombudsman UE Jacob Söderman niewłaściwe administrowanie ujął jako działanie instytucji lub organów Wspólnoty, które jest sprzeczne z postanowieniami traktatów i innych obowiązujących wspólnotowych aktów prawnych lub nieprzestrzeganie reguł i zasad ustanowionych przez TSUE i Sąd. Definicję tę uzupełnia wskazany przez niego otwarty katalog działań będących przypadkami niewłaściwego administrowania. Rzecznik zaliczył do nich: działanie niezgodne z prawem, zaniedbania, nadużywanie władzy, stosowanie bezprawnych procedur, niesprawiedliwość, dyskryminacja, nieuzasadnione opóźnienia oraz brak lub odmowa udzielenia informacji³⁵¹. W sprawozdaniu rocznym ERPO za 2012 rok definicja niewłaściwej administracji przybrała postać bardziej ogólną. Zgodnie z jej treścią niewłaściwe administrowanie ma miejsce wówczas, gdy organ publiczny nie postępuje zgodnie z przepisami lub zasadami, które są dla niego wiążące. Według Rzecznika niewłaściwe administrowanie nie ogranicza się wyłącznie do przepisów lub zasad prawnie wiążących, ale obejmuje również zasady dobrej administracji wykraczające poza ramy prawne³⁵².

Podstawowym impulsem do działania Rzecznika jest skarga, przygotowana przez skarżącego na specjalnym formularzu i przesłana do biura ERPO pocztą zwykłą, elektroniczną lub faksem. Każda skarga, która wpływa do Rzecznika jest rejestrowana i zostaje opatrzona specjalnym numerem referencyjnym. W ciągu tygodnia od rejestracji skargi, skarżący otrzymuje powiadomienie potwierdzające jej rejestrację oraz informację o: numerze referencyjnym skargi, dalszej procedurze postępowania,

³⁵⁰ G. Krawiec, op. cit., s. 78, *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej, czy może Ci pomóc? Objasnienie i formularz skargi*, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Strasburg 2006, s. 2.

³⁵¹ *The European Ombudsman, Annual Report 1995*, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, s. 8-9, witryna internetowa ERPO, <http://www.ombudsman.europa.eu/pl/activities/annualreport.faces/pl/3468/html.bookmark>; [16.07.2014], por. P. Birkinshaw, *European Public Law*, Cambridge 2003, s. 484.

³⁵² Sprawozdanie roczne 2012, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Strasburg 2013, s. 15, witryna internetowa ERPO, <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>, [16.07.2014].

ochronie jego danych osobowych oraz imieniu, nazwisku i numerze telefonu osoby, która zajmuje się wniesioną przez niego skargą. Następnie skarga jest analizowana pod kątem tego, czy podlega kompetencjom Rzecznika. W przypadku, gdy skarga nie podlega kompetencjom ERPO, skarżącemu wyjaśnia się, co jest tego powodem i w miarę możliwości przekazuje się skargę właściwemu organowi lub udziela się skarżącemu porady gdzie powinien się zwrócić. Mimo tego skarżący może skierować do Rzecznika wnioski o ponowne zbadanie czy skarga podlega jego kompetencjom³⁵³. W przypadku, gdy skarga podlega kompetencjom Rzecznika następnie rozpatruje się czy spełnia ona określone kryteria dopuszczalności, którymi są:

- wskazanie tożsamości skarżącego oraz przedmiotu skargi,
- złożenie skargi w terminie dwóch lat od daty powzięcia przez skarżącego informacji o faktach będących przedmiotem skargi,
- złożenie skarg poprzedzone odpowiednimi działaniami administracyjnymi wobec instytucji i organów, których dotyczy³⁵⁴.

Ponadto, za dopuszczalną nie może być uznana skarga, której zarzuty są przedmiotem toczącego się lub zakończonego postępowania sądowego, jak również skarga dotycząca stosunku pracy między instytucjami i organami a ich urzędnikami lub innymi pracownikami są one dopuszczalne jedynie wówczas, gdy zainteresowany nie wyczerpał możliwości składania zażaleń i skarg przewidzianych w wewnętrznych przepisach administracyjnych³⁵⁵.

Jeśli skarga nie spełnia powyższych kryteriów, Rzecznik nie wszczyna dochodzenia, a skarżącemu informuje o powodach takiej decyzji. Jeśli natomiast skarga spełnia określone kryteria dopuszczalności, jest rozpatrywana merytorycznie. Na tym etapie ERPO wykorzystuje całe spektrum narzędzi służących wyjaśnieniu sprawy. Przykładowo może:

- wystąpić do organów i instytucji UE oraz państw członkowskich o przekazanie dokumentów, analiz, raportów niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy,
- pozyskiwać wyjaśnienia i zeznania osób zatrudnionych w instytucjach UE,
- przeprowadzać wizje lokalne lub też wystąpić o sporządzenie opinii.

³⁵³ M. Stefaniuk, op. cit., s. 189-209.

³⁵⁴ Art. 1 i 2 Statutu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, witryna internetowa Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, <http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/statute.faces> [27.07.2014]. Zob. szerzej: E. Popławska, *Instytucja Ombudsmána europejskiego*, „Studia Europejskie” 1997, nr 4, s. 36-40.

³⁵⁵ Ibidem.

Rzecznik powinien doprowadzić do polubownego załatwienia sprawy. Gdy nie stwierdzi, że doszło do niewłaściwego administrowania, kończy postępowanie wydaniem decyzji. W przeciwnym wypadku wskazuje uwagi krytyczne, a jeśli ma to znaczenie przygotowuje oświadczenie i rekomendacje³⁵⁶. Podczas dochodzenia skarżący jest informowany przez Rzecznika o każdym jego kolejnym działaniu, a zwłaszcza o zamknięciu dochodzenia. Wówczas przekazuje skarżącemu informacje o jego wyniku i swoich wnioskach³⁵⁷. Opinie ERPO nie mają charakteru prawnie wiążącego, ale są traktowane z szacunkiem i najwyższą powagą przez instytucje Unii Europejskiej³⁵⁸.

Każdego roku europejski ombudsman zamyka setki spraw. Ze sprawozdania podsumowującego działalność Rzecznika w 2014 roku wynika, że w roku tym zarejestrowano 2079 skarg, czyli o 341 skarg mniej niż w roku poprzednim. Liczba skarg objętych mandatem ERPO wyniosła 736 skarg, z czego wszczęto 325 dochodzeń, co w połączeniu z liczbą dochodzeń zainicjowanych przez Rzecznika dało wynik 342³⁵⁹.

W 2014 roku najwięcej zarzutów, którymi zajmował się Rzecznik dotyczyło (rysunek 2): wniosków o udzielenie informacji i dostępu do dokumentów (86 dochodzeń), Komisji Europejskiej jako strażnika traktatów (77 dochodzeń), procedur konkursowych i procedur selekcji (77 dochodzeń), kwestii instytucjonalnych i polityki (64 dochodzenia), administracji i regulaminów pracowniczych (45 dochodzeń), udzielania zamówień lub dotacji (33 dochodzenia), realizacji zamówień (24 dochodzenia)³⁶⁰.

³⁵⁶ J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej...*, s.192. Zob. szerzej: E. Popławska, op. cit., s. 40-42.

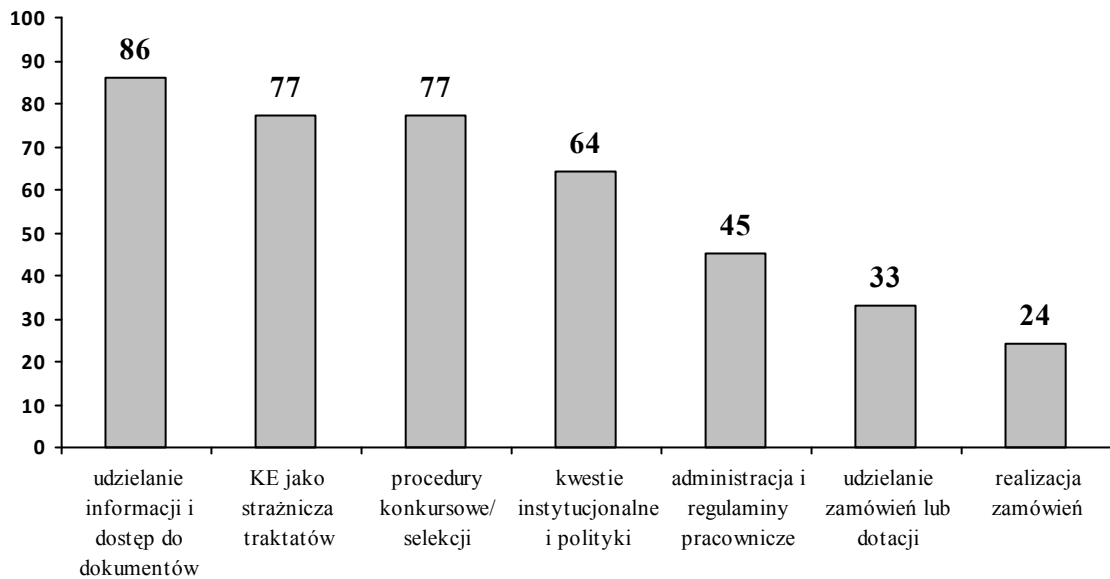
³⁵⁷ Sprawozdanie roczne 2012, op. cit., s. 20-21.

³⁵⁸ *Citizen's guide to european complain mechanism*, op. cit., s. 10-11.

³⁵⁹ Sprawozdanie roczne 2014, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Strasburg 2015, s. 18, witryna internetowa ERPO, <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> [18.08.2015].

³⁶⁰ *Ibidem*, s. 22.

Rysunek 2. Dochodzenia zamknięte przez ERPO w 2014 roku



Źródło: Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Sprawozdanie roczne 2014, Strasburg 2015, s. 21, <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> [18.08.2015].

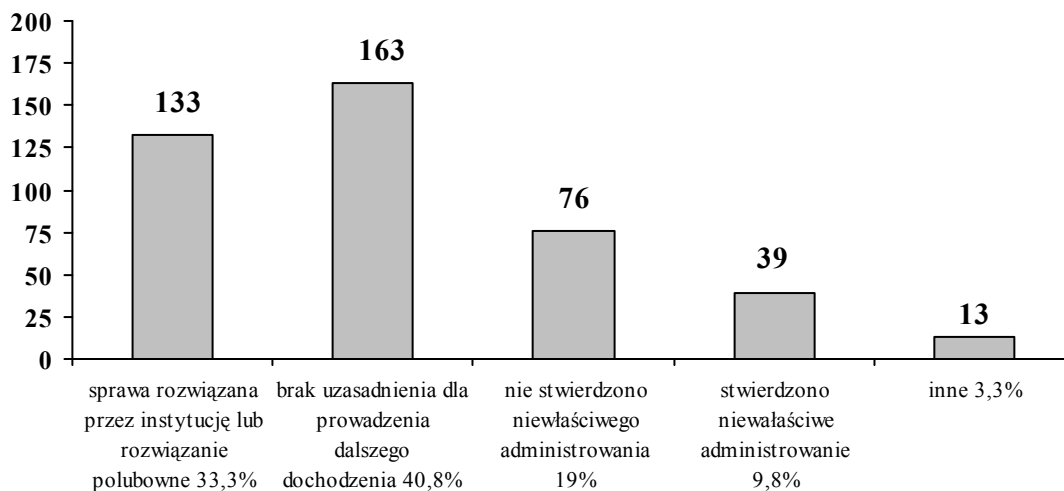
Według raportu instytucją, wobec której prowadzono najwięcej dochodzeń była Komisja Europejska, przeciwko niej rozpatrzono 204 skarg, co stanowi 59,6% wszystkich dochodzeń. Zadaniem ERPO jest to zupełnie zrozumiałe z uwagi na to, że decyzje Komisji mają bezpośredni wpływ na obywateli UE. Na kolejnych miejscach uplasowały się Agencje UE z wynikiem 47 dochodzeń, inne instytucje z wynikiem 29 dochodzeń, Europejska Służba Działań Zewnętrznych z wynikiem 13 dochodzeń, Parlament Europejski z wynikiem 12 dochodzeń oraz Europejski Urząd do spraw Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) z wynikiem 11 dochodzeń³⁶¹.

Jeśli chodzi o dochodzenia zamknięte w 2014 roku to w przypadku 9,8% z nich stwierdzono niewłaściwe administrowanie. Pozytywny wynik uzyskano w odniesieniu do 33,3% spraw, w których zainteresowana instytucja sama rozwiązała problem lub zaakceptowała rozwiązanie polubowne. Rzecznik nie stwierdził niewłaściwego administrowania w zakresie 19% dochodzeń, a w przypadku niespełna 40,8% ogólnej liczby dochodzeń sprawa zakończyła się wydaniem decyzji o braku uzasadnienia dla prowadzenia dalszego postępowania (rysunek 3). ERPO wskazuje także, że w 2014 roku najczęstszym źródłem skarg zamkniętych dochodzeń były jednostki (około 87%)³⁶².

³⁶¹ Ibidem, s. 21.

³⁶² *Przegląd 2012*, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Strasburg 2013, s. 3.

Rysunek 3. Wyniki dochodzeń zamkniętych przez ERPO w 2014 roku



Źródło: Sprawozdanie roczne 2014, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Strasburg 2015, s. 23, <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> [18.08.2015].

Odpowiadając zatem na pytanie postawione na wstępie niniejszego podrozdziału należy stwierdzić, że prawo do dobrej administracji nie jest w pełni realizowane w instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych UE, co potwierdzają przytoczone wyniki badań. Z częściowych danych zaprezentowanego raportu Rzecznika wynika, że liczba przypadków niewłaściwego administrowania jest niewielka, stanowi ona blisko 10% ogólnej liczby zamkniętych dochodzeń w 2014 roku. Wydaje się jednak, że powyższe dane nie odzwierciedlają w pełni obrazu funkcjonowania prawa do dobrej administracji w Unii Europejskiej. Tezę tą potwierdza wspomniane już wcześniej badanie firmy TNS Opinion & Social przeprowadzone na zlecenie ERPO. Wynika z niego, że Europejczycy nie do końca są świadomi istnienia Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Na pytanie o to, jak dobrze są poinformowani na jej temat spośród ogółu respondentów jedynie 14% zadeklarowało, że czuje się dobrze poinformowana. Z kolei aż 72% nie czuje się poinformowana, a 13% nie słyszało o KPPUE w ogóle³⁶³. Z powyższego można zatem domniemywać, że skoro wśród obywateli UE istnieje niska świadomość na temat Karty to równie niska jest również świadomość zawartych w niej praw podstawowych, w tym też prawa do dobrej administracji. Skutkuje to tym, że nawet w przypadku, gdy obywatel zostaje dotknięty niewłaściwym administrowaniem, pozostaje on bierny względem sytuacji z uwagi na brak świadomości przysługującego

³⁶³ Podsumowanie działalności Rzecznika..., s. 6.

mu prawa - prawa do dobrej administracji. Przypuszczać więc należy, że zwiększenie wiedzy Europejczyków w zakresie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej mogłoby zwiększyć liczbę zgłaszanych skarg do ERPO na przypadki złego administrowania instytucji i organów Unii Europejskiej. Niemniej jednak stan realizacji prawa do dobrej administracji w UE można uznać za dobry zważywszy na to, że jest ono prawem nowym, obligatoryjnym zaledwie od kilku lat, a więc znajdującym się dopiero we wstępnej fazie realizacji.

Słusznie wymagać można wówczas, gdy się skutecznie uświadomi, co do praw i obowiązków. Zatem potrzebą chwili wydaje się być uświadomienie uprawnionych i zobowiązanych. Efekt synergii w tym przypadku ma być naturalnym następstwem regulacji relacji obywateli z administracją. Pomimo, iż prawo do dobrej administracji tworzy standard w relacji obywatel – instytucje Unii Europejskiej, to w pewnym stopniu obejmuje też instytucje krajowe (polskie).

Rozdział 2.

POJĘCIE SYSTEMU INSTYTUCJONALNEGO UNII EUROPEJSKIEJ *SENSU LARGO*

W rozdziale drugim zostaną wskazane elementy, z których składa się system instytucjonalny Unii Europejskiej. W ujęciu wąskim tworzą go instytucje szczebla unijnego, a w ujęciu szerokim także centralne i regionalne organy krajowe, które biorą na siebie odpowiedzialność za realizację unijnych zadań w myśl unijnej zasady subsydiarności (pomocniczości). Przedstawienie jego konstrukcji i nade wszystko zasad spajających jego poszczególne elementy, prowadzi do rozważań o szczególnym znaczeniu zasady subsydiarności. Dzięki temu powstaje uzasadnienie dla odnoszenia unijnego standardu dobrej administracji względem instytucji krajowych.

2.1 ELEMENTY SYSTEMU INSTYTUCJONALNEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Miarą sprawności każdej organizacji międzynarodowej są jej instytucje wyposażone w odpowiednie uprawnienia i aparat wykonawczy³⁶⁴. Unia Europejska, podobnie jak inne organizacje międzynarodowe, dysponuje własnymi strukturami, które tworzą swoisty system instytucjonalny. Z uwagi na to, że pojęcie to ma kluczowe znaczenie dla dalszych rozważań należy je sprecyzować.

Według klasycznej definicji słownikowej pojęcie system oznacza: 'skoordynowany układ elementów tworzących pewną całość uwarunkowaną stałym logicznym uporządkowaniem jego części składowych'³⁶⁵. Z kolei zgodnie z jedną z definicji autorskich prezentowaną przez Macieja Perkowskiego systemem jest zespołem elementów (części składowych), tworzących pewną całość, które oddziałują na siebie w sposób wzajemny i uporządkowany według ustalonych reguł składających się na jego strukturę³⁶⁶. Jeśli chodzi o drugi człon problemowego zagadnienia, a mianowicie pojęcie instytucji (łac. *institutio* – 'urządzenie'), to nauka przypisuje mu dwa podstawowe znaczenia. W pierwszym rozumiane jest jako zespół funkcjonalnie

³⁶⁴ D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995, s. 68.

³⁶⁵ *Słownik języka polskiego PWN*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1993, s. 387.

³⁶⁶ M. Perkowski, *System Instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja Europejska. Wprowadzenie*, pod red. M. Perkowskiego, Warszawa 2003, s. 57. Podobnie również W. Morawiecki, *Problemy reformy systemu Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 7.

powiązanych norm prawnych organizujących określoną sferę życia, w drugim zaś oznacza wyodrębnioną publiczną strukturę organizacyjną, czyli organ zajmujący się określonym zakresem spraw³⁶⁷. Na potrzeby niniejszej rozprawy należy przyjąć rozumienie pojęcia instytucji w tym drugim znaczeniu. Wydaje się, więc że organizacja UE odpowiada pojęciu systemu instytucjonalnego, które zdaniem wielu przedstawicieli doktryny jest w stosunku do niego określeniem adekwatnym i pełnym³⁶⁸. Argumentem przemawiającym za tym, że struktury unijne tworzą system jest fakt, że nie działają one samodzielnie, w izolacji, lecz są ze sobą funkcjonalnie powiązane, a ich współpraca podlega konkretnym regułom i realizowana jest w określonych granicach.

Struktura instytucjonalna Unii Europejskiej nie jest typowa³⁶⁹. Wielu autorów przyznaje, że odbiega ona znacząco od struktur innych organizacji międzynarodowych. Trudno *in genere* porównać ją także z rozwiązaniami ustrojowymi państw członkowskich³⁷⁰. O jej wyjątkowości przesądza kilka czynników. Jednym z najważniejszych jest bogaty katalog składających się na nią elementów³⁷¹.

Traktat o Unii Europejskiej wskazuje, że głównymi elementami struktury organizacyjnej UE są instytucje. Świadczy o tym jego art. 13 ust. 1 zgodnie, z którym: „Unia dysponuje ramami instytucjonalnymi, które mają na celu propagowanie jej wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom Państw Członkowskich, jak również zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań (...)”³⁷². Historia integracji europejskiej pokazuje, że pojęcie instytucji jako określenie głównych struktur organizacyjnych UE funkcjonuje od początku kształtowania się jej systemu instytucjonalnego, czyli od chwili podpisania 18 kwietnia 1951 roku Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali³⁷³. Termin ten po raz pierwszy został użyty w art. 7 wskazanego traktatu, który zawierał także katalog instytucji EWWiS. Na jego strukturę składały się cztery instytucje: Wysoka Władza, Zgromadzenie Ogólne, Specjalna Rada Ministrów i

³⁶⁷ J. Barcik, *Struktura instytucjonalna Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 121; J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, *Unia Europejska...*, s. 166; M. Perkowski, *System Instytucjonalny...*, s. 57.

³⁶⁸ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 111; J. Galster, Z. Witkowski, *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu Amsterdamskiego*, Toruń 1999, s. 73.

³⁶⁹ J. Petersom, M. Shacklenton, *The Institutions of the European Union*, Oxford 2002, s. 1.

³⁷⁰ K. A. Wojtaszczyk, *Instytucje w systemie politycznym Unii Europejskiej*, [w:] *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, pod red. K. A. Wojtaszczyka, Warszawa 2005, s. 20; K. Witkowska-Chrzanowicz *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, pod red. J. Galstera, Toruń 2010, s. 138.

³⁷¹ A. Doliwa-Klepacka, Z. M. Doliwa-Klepacki, op. cit., s. 45-46.

³⁷² Dz. Urz. UE C 326 z 26.10. 2012 r.

³⁷³ B. Bishop, *European Union Law for International Business: An Introduction*, Cambridge 2009, s. 1.

Trybunał Sprawiedliwości³⁷⁴. Pod koniec dekady państwa tworzące Wspólnotę postanowiły rozszerzyć zapoczątkowaną kilka lat wcześniej integrację o kolejne dziedziny, dlatego też Traktatami Rzymskimi powołały do życia kolejne Wspólnoty: Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej³⁷⁵. Obie Wspólnoty wyposażono we własne, odrębne instytucje - Komisje i Rady³⁷⁶. Na mocy postanowień Konwencji o niektórych wspólnych instytucjach Wspólnot Europejskich³⁷⁷, którą zawarto przy okazji podpisywania Traktatów Rzymskich, Zgromadzenie Ogólne EWWiS zostało zastąpione Europejskim Zgromadzeniem Parlamentarnym, które wspólnie z Trybunałem Sprawiedliwości stały się wspólnymi instytucjami trzech Wspólnot Europejskich³⁷⁸. Kilka lat później 8 kwietnia 1965 roku państwa Wspólnot zawarły Traktat Fuzyjny, który dokonał całkowitego zjednoczenia struktur instytucjonalnych EWWiS, EWG i EWEA. Na mocy jego postanowień ustanowiono jeden katalog instytucji służący wszystkim trzem wspólnotom. Obejmował on: Radę Wspólnot Europejskich, Komisję Wspólnot Europejskich, Komisję Obrachunkową Wspólnot Europejskich, Zgromadzenie Parlamentarne i Trybunał Sprawiedliwości³⁷⁹. Przez następne 40 lat katalog ten uległ istotnym przeobrażeniom. Zmieniły się nie tylko nazwy i kompetencje składających się na niego instytucji, ale również ich ilość i pozycja prawna³⁸⁰. Ostatnia jego reforma została dokonana podpisanym 13 grudnia 2007 roku Traktatem z Lizbony zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Przed podpisaniem TL instytucje UE tworzyły skomplikowany i mało przejrzysty system. W jego ramach Unia dysponowała zaledwie jedną własną instytucją – Radą Europejską i na zasadzie wypożyczenia korzystała z instytucji Wspólnot Europejskich, czyli Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich oraz Trybunału Obrachunkowego. Z chwilą wejścia w życie TL Unia

³⁷⁴ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, z dnia 18.04.1951 r., op. cit.

³⁷⁵ M. Natanek, *Historia integracji europejskiej w zarysie*, Warszawa 2013, s. 22.

³⁷⁶ Zob. art. 4 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, op. cit., oraz art. 3 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, op. cit., z dnia 25.03.1957 r.

³⁷⁷ Art. 1-3, Convention on certain institutions common to the European Communities (Rome, 25 March 1957), http://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_eec_convention_on_certain_institutions_common_to_the_european_communities_rome_25_march_1957-en-903872ca-002c-4ba4-b845c25bbcb0f60f.html [31.03.2014].

³⁷⁸ K. Michałowska-Gorywoda, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz, E. Kawecka-Wrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska*, Warszawa 2007, s. 69-70.

³⁷⁹ Zob. art. 1, art. 9, art. 22 Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich, (Traktat Fuzyjny), Dz. Urz. WE 1967 nr 152, s. 1. Por. M. M. Kenig-Witkowska, *Historia procesu integracji europejskiej*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, pod red. M. M. Kenig-Witkowskiej, Warszawa 2007, s. 11; K. Witkowska-Chrzanowicz, op. cit., s.138.

³⁸⁰ K. Witkowska-Chrzanowicz, op. cit., s. 59-60.

Europejska zastąpiła Wspólnoty Europejskie, co w konsekwencji spowodowało, że ich instytucje stały się instytucjami Unii³⁸¹. Powstał zatem jeden katalog instytucji UE, który nie jest wiernym odzwierciedleniem dawnego katalogu Wspólnot, gdyż ulega poszerzeniu o dwie dodatkowe instytucje. Ekspozuje go wspomniany już wyżej art. 13 ust. 1 TUE. Zgodnie z nim obecnie instytucjami UE są:

- Parlament Europejski,
- Rada Europejska,
- Rada Unii Europejskiej (Rada),
- Komisja Europejska,
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej,
- Europejski Bank Centralny,
- Trybunał Obrachunkowy (Europejski Trybunał Obrachunkowy, ETO)³⁸².

Z art. 13 ust 1 TUE wynika, że katalog instytucji UE ma charakter zamknięty i obejmuje zaledwie siedem podmiotów. Nie oznacza to jednak, że system instytucjonalny UE na nich się kończy. Prawo i praktyka pokazują, że instytucje współpracują z innymi strukturami systemu. Przykładowo, Radę Unii Europejskiej wspierają liczne komitety na przykład: Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER)³⁸³, Komitet do spraw Bezpieczeństwa, Komitet do spraw Polityki Handlowej, a Komisję Europejską wspomagają rozmaite Dyrekcje Generalne zajmujące się na przykład: handlem, polityką regionalną, gospodarką morską i rybołówstwem oraz służby między innymi takie, jak.: Urząd Publikacji czy Służba Prawna³⁸⁴. Podmioty tego rodzaju często określane są mianem organów (ang. *bodies*)³⁸⁵. Obok instytucji stanowią one kolejną kategorię elementów systemu, która znacząco go rozszerza.

³⁸¹ M. Górka, *Rada Europejska, Parlament Europejski, Rada, Komisja i Trybunał Obrachunkowy*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2008, s. 113-114.

³⁸² Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

³⁸³ COREPER jest organem pomocniczym Rady Unii Europejskiej. Jego strukturę tworzą COREPER II, w skład którego wchodzi stali przedstawiciele (ambasadorzy) państw członkowskich przy UE oraz COREPER I – skupiający zastępców stałych przedstawicieli. W posiedzeniach COREPER-u uczestniczą także przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz Sekretariatu Generalnego Rady. P. Sherrington, *Council of Ministers: Political Authority in the European Union*, London 2000, s. 46.

³⁸⁴ J. Barcik, *Struktura instytucjonalna...*, s. 81, 87-88; A. Łabędzka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska Prawo Instytucjonalne i Gospodarcze*, pod red. A Łazowskiego, Warszawa 2008, s. 82, 98-102. Zob. też: witryna internetowa Rady Unii Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/council/committees-and-working-parties?lang=pl> oraz witryna internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/about/ds_pl.htm [01.08.2014].

³⁸⁵ M. Rewizorski, *System instytucjonalny Unii Europejskiej – definicje, klasyfikacja, zasady* [w:] M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012, s. 19; M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*,

Pierwsze organy powołano mocą traktatów założycielskich trzech Wspólnot Europejskich. Jako przykład w tym miejscu wskazać należy Komitet Doradczy, który wspierał Wysoką Władzę funkcjonującą w ramach EWWiS³⁸⁶, Komitety Ekonomiczno-Społeczne wspomagające prace Rad i Komisji EWG i EWEA (art. 4 TEWG i art. 3 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TEWEA) jak też Komitet Walutowy doradzający w ramach EWG (art. 105 TEWG)³⁸⁷. Z upływem lat wraz z rozwojem instytucji Unii Europejskiej krąg podmiotów je wspierających znacznie się poszerzył. Do tej pory nie powstał szczegółowy katalog organów Unii Europejskiej, wzorem katalogu jej instytucji. Prawo pierwotne UE jedynie potwierdza istnienie organów, ale nie dokonuje ich wyliczenia. Wyróżnia zaledwie organy doradcze, do których zalicza Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów³⁸⁸. W pozostałych przypadkach posługuje się ogólnym sformułowaniem organy³⁸⁹ lub wskazuje konkretne nazwy podmiotów bez przypisywania ich do określonej grupy struktur systemu³⁹⁰. Ponadto, w prawie UE pojawia się także inne kategorie podmiotów, jak jednostki organizacyjne UE³⁹¹ oraz agencje³⁹².

Poglądy doktryny na temat struktury systemu instytucjonalnego UE nie są jednorodne. Przykładowo, według Macieja Górki w najogólniejszym ujęciu system ten tworzą instytucje oraz organy. Instytucjami UE zdaniem autora są to podmioty ujęte w art. 13 ust. 1 TUE, organami zaś pozostałe struktury, którym formalnie nie przyznano statusu instytucji³⁹³. Podobne system instytucjonalny UE postrzega Paweł Wojtasik z tym, że obok instytucji wyróżnia on organy pomocnicze takie, jak na przykład: Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, komitety, agencje, urzędy czy grupy robocze³⁹⁴. Analogiczne podejście prezentują Krystyna Michałowska-Gorywoda³⁹⁵ oraz Anna Łabędzka. Ostatnia z autorek podkreśla dodatkowo istnienie agencji UE. Autorka

[w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2006, s. 142.

³⁸⁶Zob. art. 7 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali [18.04.1951].

³⁸⁷ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, op. cit., oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, op. cit. z dnia 25.03.1957 r.

³⁸⁸ Zob. art. 13 ust. 4 TUE, art. 300-307 TFUE, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

³⁸⁹ Zob. art. 9 ust. TUE, art. 15 ust. 1 i 3, art. 20 TFUE, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

³⁹⁰ Zob. art. 15, art. 20, art. 126 ust. 4. TFUE, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

³⁹¹ Zob. między innymi: art. 9, art. 17 ust. 3 TUE oraz art. 15 ust. 1 i 3, art. 16, art. 130, art. 228 ust. 1 i 3, art. 267, art. 282, art. 298 TFUE, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

³⁹² Zob. art. 42 i art. 45 TUE oraz 189 TFUE, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

³⁹³ M. Górka, *System instytucjonalny...*, s. 142.

³⁹⁴ P. Wojtasik, *System instytucjonalny*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, pod red. A. Kusia, Lublin 2012, s. 133.

³⁹⁵ K. Michałowska-Gorywoda, op. cit., s. 73.

nie uznaje ich jednak za elementy bezpośrednio wchodzące do struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej³⁹⁶.

Z kolei Jerzy Tyranowski stoi na stanowisku, że system instytucjonalny UE składa się z instytucji, wśród których wyróżnia trzy podstawowe grupy. Pierwszą stanowią instytucje główne zwane przez niego organami. Ich katalog zawiera obecny art. 13 ust. 1 TUE. Druga grupa obejmuje instytucje doradcze, czyli Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów. Do trzeciej grupy Tyranowski zalicza instytucje pomocnicze takie, jak na przykład: komitety, komisje, grupy robocze i inne ciała³⁹⁷.

Bardziej szczegółową optykę prezentuje Marek Rewizorski. Autor, podobnie jak w przypadku powyższych stanowisk w strukturze instytucjonalnej UE, wyróżnia instytucje i organy. Te ostatnie dzieli on na cztery podstawowe grupy:

- organy doradcze – do których zalicza: Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, podmioty te wspierają prace Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Rady,
- organy pomocnicze – to podmioty nie będące instytucjami lub organami doradczymi na przykład: COREPER, ERPO, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI),
- organy wyspecjalizowane – podmioty realizujące konkretne działania w określonych dziedzinach aktywności UE innych niż Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) i Przestrzeń Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS) na przykład: EBI, agencje UE, organy nadzoru finansowego na przykład: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego,
- organy *sui generis* – podmioty działające w obszarze WPZiB a także (PWBiS) na przykład: Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Europejski Urząd Policji (EUROPOL), Europejski Urząd do spraw Współpracy Sądowej (EUROJUST), Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (FRONTEX)³⁹⁸.

³⁹⁶ A. Łabędzka, op. cit., s. 48.

³⁹⁷ J. Tyranowski, *Prawo Europejskie. Zagadnienia instytucjonalne*, Poznań 2005, s. 49-50.

³⁹⁸ M. Rewizorski, *System instytucjonalny...*, s. 37-39.

System instytucjonalny UE w ujęciu Justyny Maliszewskiej-Nienartowicz to także układ instytucji i organów. Autorka jednak w porównaniu do M. Rewizorskiego przyjmuje nieco inny podział organów. Wyszczególnia ona:

- organy pomocnicze – którymi są: Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów,
- organy wyspecjalizowane – do których zalicza Europejski Bank Inwestycyjny,
- organy międzyinstytucjonalne – do tej grupy kwalifikuje na przykład: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Europejski Urząd Doboru Kadr, Europejska Szkoła administracji,
- organy zdecentralizowane, do których zalicza agencje Unii Europejskiej³⁹⁹.

Szeroko strukturę organizacyjną UE prezentują Anna Doliwa-Klepcka i Zbigniew M. Doliwa-Klepcki. Autorzy wskazują istnienie siedmiu organów głównych UE. Wśród nich wyszczególniają pięć organów o kompetencjach uniwersalnych, którymi są: Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Parlament Europejski oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz dwa organy o kompetencjach szczegółowych, a są nimi: Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy. Zdaniem autorów prace powyższych organów wspierają organy pomocnicze. Autorzy podzielili je według instytucji, którym organy te udzielają wsparcia. Wyróżniają oni:

- organy pomocnicze wspierające kilka organów głównych UE: Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Finansowy,
- organy pomocnicze Rady Unii Europejskiej: Komitety na przykład: COREPER, Specjalny Komitet do spraw Rolnictwa, Komitet Usług Finansowych; Grupa Anticiego; Grupa Mertensa; Grupa Przyjaciół Prezydencji; Sekretariat Generalny; EUROGRUPA; grupy robocze,
- organy pomocnicze Komisji Europejskiej: Dyrekcje Generalne, Służby, Gabinety Komisarzy, Komitety komitologiczne, grupy eksperckie, Komitet Naukowo-Techniczny, Rada Bezpieczeństwa Komisji, Delegatury i ośrodki Komisji,
- organy pomocnicze Parlamentu Europejskiego: Sekretariat Generalny, Sekretariaty grup (frakcji) politycznych, asystenci parlamentarzystów,

³⁹⁹ J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny...*, s. 58.

- organy pomocnicze Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: sekretarz, sekretariat.

Ponadto, w strukturze instytucjonalnej UE autorzy wyszczególniają organy autonomiczne takie, jak: EBI, ERPO, OLAF, Sąd Pierwszej Instancji (obecnie Sąd), Sąd do Spraw Służby Publicznej czy Europejski Inspektor Ochrony Danych Osobowych oraz liczne agencje jak na przykład: Agencja Dostaw Euratomu, Europejska Agencja Leków czy Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego⁴⁰⁰.

Przytoczone poglądy przedstawicieli doktryny na kwestię rozumienia systemu instytucjonalnego UE wskazują, że wzorem TUE autorzy za instytucje uznają podmioty wskazane w jego art. 13 ust. 1. Również zgodnie potwierdzają istnienie organów z tym, że poddają je odmiennym zabiegom klasyfikacyjnym. We wszystkich jednak poglądach przeważa stanowisko o wyróżnieniu wśród nich organów doradczych i pomocniczych. Do organów doradczych zalicza się głównie Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów. W przypadku organów pomocniczych nie stwierdza się jednego wspólnego ich katalogu, który potwierdzają przepisy prawa Unii Europejskiej. Przypuszczać można, że jego brak spowodowany jest ogromną liczbą struktur, które nieustannie się zmieniają.

Analizując poglądy naukowców na temat kwestii systemu instytucjonalnego UE warto podkreślić występujące w piśmiennictwie zróżnicowane nazewnictwo struktur instytucjonalnych. Przykładowo, Maria M. Kenig-Witkowska struktury organizacyjne UE określiła mianem instytucji. Autorka uznała, że skoro taką terminologią posługują się traktaty, rzeczą słuszną jest, aby ją stosować, tym bardziej, że jest to termin prawny⁴⁰¹. Podobne nazewnictwo zastosował Jerzy Tyranowski, z tym, że autor wśród instytucji wyróżnił instytucje główne, które nazywał organami⁴⁰². Z kolei Cezary Mik, rozważając o strukturze instytucjonalnej UE, posłużył się pojęciem organów⁴⁰³. W doktrynie odnotowuje się także przypadki, kiedy obie nazwy stosowano zamiennie⁴⁰⁴. Ponadto, niektórzy autorzy dokonują wyraźnego podziału na instytucje oraz organy, przy czym struktury główne nazywają instytucjami, a pozostałe organami⁴⁰⁵. Taką optykę przyjmuje między innymi Marek Rewizorski. Autor, czyniąc rozważania na

⁴⁰⁰ A. Doliwa-Klepacka, Z. M. Doliwa-Klepacki, op. cit., s. 66-537.

⁴⁰¹ M. M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, pod red. M. M. Kenig-Witkowskiej, Warszawa 2007, s. 96.

⁴⁰² J. Tyranowski, op. cit., s. 49.

⁴⁰³ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 110-113.

⁴⁰⁴ K. A. Wojtaszczyk, *Instytucje w systemie...*, s. 18-27; Ch. Zecker, S. Wernicke, *Prawo europejskie w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2000, s. 37-38.

⁴⁰⁵ M. Górka, *System instytucjonalny...*, s. 141-190; K. Michałowska-Gorywoda, op. cit., s. 97.

tematy systemu instytucjonalnego UE, przyjmuje, że pojęć instytucje i organy nie należy postrzegać jako kategorii tożsamy. Według niego struktury te różnią się od siebie działaniem, zakresem uprawnień i obowiązków oraz siłą polityczną. Odmienny jest także zakres praw i obowiązków innych podmiotów względem nich. Jego zdaniem, nieodróżnienie powyższych elementów w kontekście działalności Unii Europejskiej jest zabiegiem niewłaściwym i upraszczającym, który może budzić zastrzeżenia i zniekształcać obraz funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE⁴⁰⁶. Trudno się w pełni zgodzić z poglądem autora. Oczywiście bezrefleksyjne utożsamianie instytucji i organów może być błędem, ale tylko z perspektywy wewnątrz unijnej. Wówczas rzeczywiście zachodzi między nimi różnica jakościowa. Faktycznie inna jest wartość działania na przykład Komisji Europejskiej, a inna na przykład którejkolwiek z unijnych agencji. Ponadto, instytucje są strukturami samodzielnymi, decyzyjnymi i posiadają szczególny status prawny określony w akcie prawa pierwotnego. Z kolei organy UE są podmiotami pełniącymi z reguły funkcje wyspecjalizowane, doradcze lub pomocnicze, które wspomagają prace instytucji na przykład: w rozwiązywaniu wielu problemów administracyjno-technicznych, pozyskiwaniu danych, gromadzeniu materiałów czy sporządzaniem raportów, opinii czy analiz. Często też udzielają porad, wykonują uchwały podejmowane przez instytucje czy organy autonomiczne a nawet uczestniczą w ich przygotowywaniu⁴⁰⁷. Różnica wewnątrzsystemowa między nimi jest zatem ewidentna. Jednak patrząc na system instytucjonalny UE z perspektywy zewnętrznej wydaje się, że rygorystyczne rozróżnianie instytucji, organów i innych jednostek organizacyjnych traci sens, a nawet staje się swoistą pułapką. Determinuje to nie tylko dylematy związane z zakwalifikowaniem poszczególnych elementów systemu do odpowiednich kategorii, ale i w konsekwencji wymusza tworzenie nowych sztucznych i ostatecznie zbędnych podziałów. Pozostając przy sztywnym podziale instytucje (czyli podmioty wskazane w art. 13 ust. 1 TUE) oraz organy (czyli pozostałe podmioty poza tymi wskazanymi w art. 13 ust. 1 TUE) powstaje problem przypisania do niego na przykład unijnych agencji, służb, komitetów, urzędów, biur. Wszystkie one na wstępie zostają wykluczone z grona instytucji, a z drugiej strony nie do końca można im przypisać status organu, jaki posiadają na przykład Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, które są organami traktatowymi. Celem dokonania

⁴⁰⁶ M. Rewizorski, *System instytucjonalny...*, s.19; M. Górka, *Rada Europejska...*, s. 113.

⁴⁰⁷ A. Doliwa-Klepacka, Z. M. Doliwa-Klepacki, op. cit., s. 66-537.

rzetelnej klasyfikacji należałoby więc tworzyć kolejne kategorie, do których można by wskazane struktury przypisać.

Ponadto, patrząc na ten podział z zewnętrznej perspektywy można odnieść wrażenie, że sugeruje on postępującą słabość kolejnych elementów systemu, bo im dalej znajdują się one od ścisłego rdzenia Unii, tym bardziej wydaje się, że ich siła i znaczenie są słabsze, z czym nie można się zgodzić. Jeśli struktury UE tworzą system, to każdy z jego elementów dla systemu jako całości jest równie ważny. Nawet, jeśli zachodzą między nimi nierówności na przykład w zakresie potencjału czy funkcji należy domniemywać, że są one równe, a co więcej, jak wynika z zasady równowagi instytucjonalnej – mają one ze sobą współdziałać, wzajemnie się równoważyć i hamować⁴⁰⁸.

Poza tym, rzeczywistość pokazuje, że sytuacja poszczególnych struktur w obrębie systemu stale się zmienia. Przykładem jest tu Europejski Bank Centralny, który mocą Traktatu Lizbońskiego dołączył do grona unijnych instytucji. Innym przypadkiem jest Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej, który został powołany mocą decyzji prawa wtórnego⁴⁰⁹ a obecnie jego działalność reguluje art. 19 TUE i art. 257 TFUE. Czy zatem przyjęć należy, że struktury te wcześniej nie były odpowiednio instytucją/organem? Wszak są to podmioty tożsame w stosunku do stanu przed zmianami wprowadzonymi TL. Wydaje się więc, że z perspektywy zewnętrznej nazewnictwo jest kwestia wtórną. W związku z powyższym podejście funkcjonalne przemawia za tym, aby patrząc z zewnątrz na organizację Unii Europejskiej mówić raczej o systemie instytucjonalnym, w którym wszystkie elementy są instytucjami współpracującymi i funkcjonalnie powiązаныmi ze sobą. Wśród nich można wyróżnić instytucje *sensu stricto* wskazane w art. 13 ust. 1 w TUE oraz instytucje *sensu largo*, które można poddać różnym zabiegom klasyfikacyjnym, wyszczególniając przykładowo instytucje pomocnicze, wykonawcze, zdecentralizowane⁴¹⁰.

Z analizy poglądów doktryny wynika istotny wniosek, że system instytucjonalny UE jest niezwykle rozbudowany i tworzy go ogromna liczba struktur, które nieustannie się zmieniają. Anna Doliwa-Klepacka i Zbigniew M. Doliwa-Klepacki wskazują, że na początku 2008 roku instytucje UE dysponowały aparatem ponad 1600 organów

⁴⁰⁸ Por. T. Dubowski, *Zasada równowagi instytucjonalnej w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 121-124.

⁴⁰⁹ Decyzja Rady 2004/752/WE, Dz. Urz. UE 2004 L 333 s. 7.

⁴¹⁰ Por. A. Parol *Zasady strukturalne Unii Europejskiej* [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, op. cit., s. 125.

pomocniczych, z czego zdecydowana większość wspomagała prace Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej⁴¹¹. Wykaz obecnie funkcjonujących, głównych elementów struktury instytucjonalnej UE prezentuje tabela 3, która nie rości sobie waloru kompletności ani doskonałości wobec ewentualnych zmian i kreacji nowych struktur, a także wyodrębniania się podstruktur w ramach instytucji. Może być jedynie poglądowym wykazem i punktem wyjścia do rozważań dyskusji.

Tabela 3. Główne elementy podstawowej struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej

| Instytucje | Wyszczególnienie |
|--|--|
| Instytucje Unii Europejskiej <i>sensu stricte</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Rada Europejska 2. Rada Unii Europejskiej 3. Komisja Europejska 4. Parlament Europejski 5. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej 6. Trybunał Obrachunkowy 7. Europejski Bank Centralny 8. Komitet Ekonomiczno-Społeczny 9. Komitet Regionów |
| Instytucje Unii Europejskiej <i>sensu largo</i> | <p>I. Wspierające Radę Unii Europejskiej:</p> <p>a) Sekretariat Generalny</p> <p>b) Komitety:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) 2. Komitet Ekonomiczno-Finansowy 3. Komitet Zatrudnienia 4. Komitet do spraw Polityki Handlowej 5. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (KPiB) 6. Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI) 7. Komitet Ochrony Socjalnej (SPC) 8. Specjalny Komitet do spraw Rolnictwa (SCA) 9. Komitet Wojskowy Unii Europejskiej (EUMC) 10. Komitet do spraw Aspektów Cywilnych Zarządzania Kryzysowego (Civcom) 11. Komitet Polityki Gospodarczej (EPC) 12. Komitet do spraw Usług Finansowych (FSC) 13. Komitet do spraw Bezpieczeństwa <p>c) Grupy związane z COREPEREM</p> <ol style="list-style-type: none"> 14. Grupa Antici 15. Grupa Mertens 16. Grupa Przyjaciół Prezydencji <p>d) Radcy/Attaché</p> <p>e) Grupy i komitety robocze utworzone w ramach tematów:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sprawy ogólne (GAC) – 18 struktur 2. Sprawy zagraniczne (FAC) – 38 struktur 3. Sprawy gospodarcze i finansowe (ECOFIN) – 13 struktur 4. Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne (WSiSW) – 28 struktur 5. Rolnictwo i rybołówstwo (AGRI) – 29 struktur |

⁴¹¹ A. Doliwa-Klepcka, Z. M. Doliwa-Klepcki, op. cit., s. 41.

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> 6. Konkurencyjność (COMPET) – 23 struktury 7. Transport, telekomunikacja i energia (TTE) – 9 struktur 8. Zatrudnienie, polityka społeczna, zdrowie i ochrona konsumentów (EPSCO) – 5 struktur 9. Środowisko (ENVI) – 2 struktury 10. Edukacja. Młodzież, kultura i sport (EYCS) - 5 struktur <p>f) EUROGRUPA</p> <p>II. Wspierające Komisję Europejską:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Sekretariat Generalny b) 28 Gabinetów Komisarzy c) Dyrekcje Generalne w obszarach: <ul style="list-style-type: none"> 1. Badania i innowacje (RTD) 2. Budżet (BUDG) 3. Działania w dziedzinie Klimatu (CLIMA) 4. Edukacja i Kultura (EAC) 5. Energia (ENER) 6. Eurostat (ESTAT) 7. Gospodarka morska i rybołówstwo (MARE) 8. Handel (TRADE) 9. Informatyka (DIGIT) 10. Komunikacja Społeczna (COMM) 11. Konkurencja (COMP) 12. Mobilność i Transport (MOVE) 13. Podatki i Unia Celna (TAXUD) 14. Polityka Regionalna (REGIO) 15. Pomoc humanitarna i ochrona ludności (ECHO) 16. Przedsiębiorstwa i Przemysł (ENTR) 17. Rolnictwo i Rozwój Obszarów Wiejskich (AGRI) 18. Rozwój i współpraca Europe Aid (DEVCO) 19. Rynek Wewnętrzny i Usługi (MARKT) 20. Sekretariat Generalny (SG) 21. Sieci komunikacyjne, treści i technologie (CNECT) 22. Sprawiedliwości (JUST) 23. Spraw Wewnętrznych (HOME) 24. Sprawy Gospodarcze i Finansowe (ECFIN) 25. Środowisko (ENV) 26. Służba do spraw Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI) 27. Tłumaczenia Pisemne (DGT) 28. Tłumaczenia Ustne (SCIC) 29. Wspólne Centrum Badawcze (JRC) 30. Zasoby Ludzkie i Bezpieczeństwo (HR) 31. Zatrudnienie, sprawy społeczne i włączenie społeczne (EMPL) 32. Zdrowie i Konsumenci (SANCO) d) Służby: <ul style="list-style-type: none"> 1. Archiwa historyczne 2. Biblioteka Główna 3. Biuro Administrowania i Rozliczania Należności Indywidualnych (PMO) 4. Biuro Doradców do spraw Polityki Europejskiej (BEPA) 5. Infrastruktura i Logistyka - Bruksela (OIB) 6. Infrastruktura i Logistyka - Luksemburg (OIL) 7. Inspektor ochrony danych Komisji Europejskiej 8. Służba Audytu Wewnętrznego (IAS) 9. Służba Prawna (SJ) 10. Europejski Urząd do spraw Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) e) Komitety komitologii – 302 struktury f) Grupy Ekspertów Komisji - 154 struktury g) Komitet Naukowo-Techniczny h) Rada Bezpieczeństwa Komisji |
|--|--|

| | |
|--|--|
| | <p>i) Przedstawicielstwa UE w państwach członkowskich – 28 struktur</p> <p>III. Wspierające Parlament Europejski:</p> <p>a) Sekretariat Generalny:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dyrekcja Generalna do spraw prezydencji 2. Dyrekcja Generalna do spraw Polityki Wewnętrznej Unii 3. Dyrekcja Generalna do spraw Polityki Zewnętrznej Unii 4. Dyrekcja Generalna do spraw parlamentarnych usług badawczych 5. Dyrekcja Generalna do spraw Komunikacji 6. Dyrekcja Generalna do spraw Kadr 7. Dyrekcja Generalna do spraw Infrastruktury i Logistyki 8. Dyrekcja Generalna do spraw Tłumaczeń 9. Dyrekcja Generalna do spraw Tłumaczeń Ustnych i Konferencji 10. Dyrekcja Generalna do spraw finansów 11. Dyrekcja Generalna do spraw Innowacji i Wsparcia Technologicznego 12. Dyrekcja Generalna do spraw Bezpieczeństwa 13. Obsługa prawna <p>b) Sekretariaty grup (frakcji) politycznych</p> <p>c) Asystenci parlamentarzystów</p> <p>IV. Wspierające Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej</p> <p>a) Sekretarz</p> <p>b) Sekretariat</p> <p>V. Inne instytucje:</p> <p>a) Sąd (dawniej Sąd I Instancji)</p> <p>b) Sąd do spraw Służby Publicznej</p> <p>c) Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich</p> <p>d) Europejski Bank Inwestycyjny</p> <p>e) Europejski Urząd Doboru Kadr</p> <p>f) Europejski Inspektor Ochrony Danych Osobowych</p> <p>g) Europejska Szkoła Administracji</p> <p>h) Europejski Urząd do spraw Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)</p> <p>i) Europejska Służba Działań Zewnętrznych – ponad 140 delegatur Unii Europejskiej w państwach trzecich</p> <p>j) Urząd Publikacji (OP)</p> <p>k) Agencje:</p> <p>Agencje Euroatomu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Agencja Dostaw Euratomu (ESA) 2. Wspólne przedsięwzięcie „Fusion for Energy” <p>Agencje wykonawcze:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Agencja Wykonawcza do spraw Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA) 2. Agencja Wykonawcza do spraw Małych i Średnich Przedsiębiorstw (EASME) 3. Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady do spraw Badań Naukowych (ERCEA) 4. Agencja Wykonawcza do spraw Konsumentów, Zdrowia i Żywności (CHAFEA) 5. Agencja Wykonawcza do spraw Badań Naukowych (REA) 6. Agencja Wykonawcza do spraw Innowacyjności i Sieci (INEA) <p>Agencje zdecentralizowane:</p> <p>Agencje do spraw wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Centrum Satelitarne Unii Europejskiej (EUSC) 2. Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem (EUISS) 3. Europejska Agencja Obrony (EDA) <p>Agencje w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych:</p> |
|--|--|

| | |
|--|---|
| | <ol style="list-style-type: none"> 1. Europejski Urząd Policji (EUROPOL) 2. Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL) 3. Zespół do spraw Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej (EUROJUST) <p>Inne agencje zdecentralizowane:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Agencja do spraw Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) 2. Agencja Europejskiego GNSS (GSA) 3. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) 4. Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej (CdT) 5. European Public Prosecutor's Office (in preparation) (EPPO) 6. Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA) 7. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) 8. Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) 9. Europejska Agencja do spraw Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA) 10. Europejska Agencja do spraw Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) 11. Europejska Agencja do spraw Leków (EMA) 12. Europejska Agencja Kolejowa (ERA) 13. Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa (EFCA) 14. Europejska Agencja Środowiska (EEA) 15. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (FRONTEX) 16. Europejska Fundacja Kształcenia (ETF) 17. Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (EUROFOUND) 18. Europejską Agencję do spraw Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA) 19. Europejski Instytut do spraw Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) 20. Europejski Urząd do spraw Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) 21. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) 22. Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (EUNGiPW) 23. Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EUNUipPE) 24. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) 25. Europejskie Centrum do spraw Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC) 26. Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA) 27. Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop) 28. Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) 29. Urząd do spraw Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (OHIM) 30. Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin (CPVO) <p>VI. Inne jednostki organizacyjne</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wspólne przedsiębiorstwo ARTEMIS 2. Wspólne przedsiębiorstwo „Czyste niebo” 3. Wspólne przedsiębiorstwo ENIAC 4. Wspólne przedsiębiorstwo IMI 5. Wspólne przedsięwzięcie SESAR 6. Europejski Instytut Innowacji i Technologii 7. Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) |
|--|---|

Zródło: opracowanie własne na podstawie: Art. 13 ust 1 i 4 TUE, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10. 2012 r., witryn internetowych: Komisji Europejskiej http://ec.europa.eu/about/ds_pl.htm, Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/organisation.html>, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, http://eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm, Unii Europejskiej, http://europa.eu/about-eu/agencies/index_pl.htm. Dane pochodzą także z: Report from the Commission on the working of Committees during 2013, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-572-EN-F1-1.pdf>; Rejestru grup ekspertów komisji i innych zespołów, <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=news.news>; Wykazu organów przygotowawczych Rady z dnia 15 lipca 2014 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11926-2014-INIT/pl/pdf> [01.08.2014]. Por. A. Doliwa-Klepacka, Z. M. Doliwa-Klepacki, op. cit., s. 66-537.

Zestawienie w tabeli 3 obrazuje, jak niezwykle rozbudowana jest struktura instytucjonalna UE. Podkreślić jednak należy, że w rzeczywistości ma ona znacznie szerszy wymiar. W tabeli 3 zawarto jedynie podstawowe podmioty, a pod uwagę trzeba wziąć fakt, że wiele z nich, jak na przykład: Komitety Rady Unii Europejskiej czy Dyrekcje Generalne Komisji Europejskiej, dzielą się na jeszcze mniejsze jednostki. Ponadto, trudno oprzeć się wrażeniu, że wśród wymienionych elementów brakuje jeszcze jednego. Choć prawo Unii Europejskiej nie wskazuje go bezpośrednio, to nie pozostaje on obojętny dla systemu instytucjonalnego UE i jego funkcjonowania. Mowa tu o organach krajowych realizujących zadania UE. Z art. 4 ust. 3 TUE wynika, że państwa członkowskie Unii zobowiązane są do podejmowania wszelkich właściwych środków w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii⁴¹². Spełnienie tego zobowiązania wymaga od państw członkowskich dysponowania strukturami urzędniczymi zajmującymi się zagadnieniami europejskimi. Jednym z takich zagadnień jest realizacja polityki regionalnej w ramach, której dokonywana jest absorpcja unijnych funduszy. Jest to obszar, w którym niezwykle wyraźnie dostrzega się kooperację Komisji Europejskiej z Ministerstwem Rozwoju (w latach 2005-2013 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), w latach 2013-2015 Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju), które następnie przekazuje w większej części realizację tego zadania władzom regionalnym. Przykład ten pokazuje, że choć Unia dysponuje rozległym systemem instytucji, to nie jest w stanie realizować wszystkich działań samodzielnie, opierając się wyłącznie na swoich wewnętrznych strukturach. Dlatego też „schodzi” na poziom krajowy i wspiera się właściwymi organami krajowymi. Nie można zatem bagatelizować ich roli i znaczenia w systemie instytucjonalnym UE, na co zwraca uwagę coraz szersze grono naukowców.

Problem ten dostrzega Cezary Mik. Autor podkreśla, że na ogół prezentacja systemu instytucjonalnego UE ogranicza się do tych organów, które wskazują traktaty założycielskie oraz prawo stanowione na ich podstawie. Jednak, jego zdaniem, jest to błędne podejście, które istotnie ów system „spłaszcza”. Z uwagi na fakt bycia przez Unię organizacją o charakterze integracyjnym dąży ona do jak najściślejszego powiązania jej członków i ich narodów. Posługując się różnymi instrumentami prawnymi oraz politycznymi Unia zgłębia relacje krajowych organów i powierza im

⁴¹² Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

znaczny zakres funkcji w obszarach integracyjnych. Dlatego Mik uważa, że z systemu instytucjonalnego UE nie można wykluczać organów narodowych i relacji, jakie zachodzą między nimi a ich odpowiednikami w innych państwach członkowskich, jak również między nimi a organami Unii. Podkreśla, że są one częścią systemu instytucjonalnego w takim zakresie, w jakim wykonują funkcje powierzone im przez Unię Europejską⁴¹³.

Ten sam pogląd prezentują także Maciej Perkowski⁴¹⁴, Janusz Heller, Marzena Andrzejkiewicz⁴¹⁵ oraz Krystyna Kowalik-Bańczyk, która to napisała, że: „(...) organy krajowe w sytuacji, gdy wykonują przepisy prawa Unii Europejskiej należy uznać za organy UE”⁴¹⁶. Również Robert Grzeszczak zalicza organy krajowe do systemu instytucjonalnego UE. Autor przypomina, że od chwili, kiedy Polska stała się pełnoprawnym członkiem UE, administracja rządowa i samorządowa naszego kraju zaczęła działać na płaszczyźnie transnarodowej i współpracować z jednostkami międzypaństwowymi. Prawo UE wpłynęło na wszystkie obszary jej działania, strukturę organizacyjną administracji oraz zakres i formy wykonywania jej kompetencji względem podmiotów zewnętrznych. Jego oddziaływanie było tak sile, że w UE dokonała się „fuzja administracyjna”. Urzędnicy administracji krajowych zaczęli współpracować, doradzać, pomagać w procesie podejmowania decyzji w ramach Unii (na przykład w ramach COREPER-u) oraz uczestniczyć w ich tworzeniu. W sposób naturalny dokonało się, zatem połączenie administracji rządowej i samorządowej z administracją Unii Europejskiej⁴¹⁷.

Wolfgang Wessels i Dietrich Rometsch również stoją na stanowisku, że państwa i ich systemy instytucjonalne należy zaliczyć do struktur europejskich. Autorzy mówią o zjawisku większego zaangażowania krajowych organów w prace instytucji UE, które w literaturze określa się mianem „wielopoziomowego systemu rządów”. Charakteryzuje go intensywny proces interakcji i wzajemnego oddziaływania między narodowymi i europejskimi instytucjami. Autorzy dalej piszą, że: „(...) system instytucjonalny Unii Europejskiej nie jest zamkniętym klubem, lecz jest otwarty na instytucje narodowe i ich udział w procesie podejmowania decyzji. Odwrotnie też, narodowe instytucje nie są

⁴¹³ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 111-112.

⁴¹⁴ M. Perkowski, *System Instytucjonalny...*, s. 58.

⁴¹⁵ J. Heller, M. Andrzejkiewicz, *Dostosowanie instytucjonalne do członkostwa w Unii Europejskiej*, „*Ekonomia i Prawo*” 2006, t. 2, nr 1, s. 526-527.

⁴¹⁶ K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony...*, s. 27.

⁴¹⁷ R. Grzeszczak, *Prawounstrojowe konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej – wybrane aspekty z perspektywy pięciu lat członkostwa*, [w:] *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, pod red. S. Konopackiego, Łódź 2009, s. 108 i 110.

ograniczone do swoich krajowych sfer działania, ale są w ogromnym stopniu zorientowane na Brukselę i zainteresowane zachodzącymi tam procesami. Mamy zatem do czynienia z postępującą europeizacją krajowych instytucji⁴¹⁸.

Teza o tym, że organy krajowe wykonujące zadania UE stanowią część systemu instytucjonalnego UE, choć nie znajduje to odzwierciedlenia w prawie UE, to ma poparcie w środowisku naukowym. Podkreślić należy, że system instytucjonalny Unii Europejskiej poza jego elementami, którymi są poszczególne instytucje (*sensu stricte* lub *sensu largo*) tworzą także zasady kształtujące ich wzajemne relacje i funkcjonowanie.

2.2 ZASADY SYSTEMU INSTYTUCJONALNEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Zgodnie z powszechnie przyjętą definicją systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej składają się na niego nie tylko instytucje, ale także pewne zasady⁴¹⁹. Doktryna nazywa je między innymi zasadami systemu instytucjonalnego UE⁴²⁰, zasadami działania instytucji i organów UE⁴²¹, zasadami instytucjonalnymi⁴²² czy też zasadami systemowymi⁴²³. Podejście autorów do nazewnictwa zasad jest różnorodne. Nie inaczej jest w przypadku wyjaśnień, czym są omawiane zasady. Nauka pokazuje, że pod pojęciem zasad systemu instytucjonalnego UE można rozumieć:

- zasady, którymi instytucje UE kierują się w swoim działaniu⁴²⁴,
- zasady regulujące stosunki/ relacje między instytucjami i organami UE⁴²⁵,
- zasady według, których funkcjonują instytucje i organy UE⁴²⁶,

⁴¹⁸ W. Wessels, D. Rometsch, *Conclusion: European Union and national institutions* [w:] *The European Union Member States. Towards Institutional Fusion?*, pod red. W. Wessels, D. Rometsch, Manchester 1996, s. 351.

⁴¹⁹ M. Rewizorski, *System instytucjonalny...*, s. 39; J. Maliszewska–Nienartowicz, *System instytucjonalny...*, s. 59; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 111.

⁴²⁰ M. Perkowski, *System Instytucjonalny...*, s. 59; M. Rewizorski, *Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, „*Studia Europejskie*” 2013, nr 1, s. 29; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 114; J. Maliszewska–Nienartowicz, *System instytucjonalny...*, s. 59; D. E. Harasimiuk, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] M. Muszyński, D. E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012, s. 138.

⁴²¹ A. Doliwa-Klepacka, Z. M. Doliwa-Klepacki, op. cit., s. 58; J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2011, s. 170.

⁴²² J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 122.

⁴²³ K. Witkowska-Chrzanowicz, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska w dobie przemian ustrojowych*, pod red. J. Galstera, Toruń 2010, s. 139.

⁴²⁴ J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 122.

⁴²⁵ P. Wojtasik, *System instytucjonalny*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, pod red. A. Kusia, Lublin 2010, s. 109.

- zasady rządzące systemem instytucjonalnym UE⁴²⁷.

Zasady instytucjonalne stanowią szczególną kategorię ogólnych zasad prawa UE⁴²⁸. Ich znaczenie dla systemu instytucjonalnego jest kluczowe z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, określają one jego organizację, a po drugie są one niejako spoiwem umożliwiającym funkcjonalne powiązanie unijnych struktur, które zbiór instytucji UE czyni systemem.

Studia nad przedmiotowym zagadnieniem pozwalają zauważyć, że autorzy niechętnie koncentrują się na ogólnym zagadnieniu zasad instytucjonalnych, w tym na ich pojęciu, istocie czy też roli. Przeważnie ich uwaga skupia się bezpośrednio na wybranych zasadach, które poddają dokładnemu oglądowi. Zdaniem Bruna de Witte powodem tego, że zasady instytucjonalne są badane oddzielnie, a rzadko ogólnie jako kategoria może być stanowisko TSUE, który choć potwierdził istnienie „ogólnych zasad, na których system instytucjonalny Wspólnoty się opiera i które regulują stosunki między Wspólnotą a państwami członkowskimi”⁴²⁹ to nigdy nie rozwinął tego oświadczenia w spójną doktrynę zasad instytucjonalnych⁴³⁰. Również prawo i orzecznictwo UE nie wypowiadają się w kwestii tego, czym zasady instytucjonalne są, ani też nie wskazują wprost ich katalogu⁴³¹. *Prima facie* za takowy można by uznać zbiór zasad wynikających z art. 13 TUE. Jego treść pozwala na wygenerowanie czterech podstawowych zasad charakterystycznych dla systemu instytucjonalnego UE, a mianowicie:

- zasady jednolitych ram instytucjonalnych,
- zasady autonomii instytucjonalnej,
- zasady równowagi instytucjonalnej,
- zasady lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej⁴³².

⁴²⁶ Witryna internetowa Centrum Informacji Europejskiej, <http://www.cie.gov.pl/www/quest.nsf/0/4BC67C61950B9630C1256E860027C0CC?open> [01.07.2014].

⁴²⁷ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 114.

⁴²⁸ B. de Witte, *Institutional Principles: A Special Category of General Principles of EC Law*, [w:] U. Bernitz, J. Nergelius, *General Principles of EC Law*, Hague 2000, s. 143., M. Rewizorski, *Zasady systemu instytucjonalnego...*, s. 29.

⁴²⁹ Zob. Orzeczenie ETS z dnia 21 września 1983 r. w sprawie Deutsche Milchkontor GmbH i v. Republice Federalnej Niemiec, 205 do 215/82, ECR 1983, s. 2635.

⁴³⁰ B. de Witte, *The role of Institutional Principles in the Judicial development of the European Union Legal Order*, [w:] *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration*, pod red. Francis G. Synder, Oxford/Portland, 2000, s. 84.

⁴³¹ A. Doliwa-Klepacka, Z. M. Doliwa-Klepacki, op. cit., s. 58;

⁴³² D. E. Harasimiuk, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska. Instytucje...* s. 138; J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, op. cit., s.170-171; M. Rewizorski, *Zasady systemu...*, s. 32.

Pierwsza z powyższych zasad została ustanowiona w Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht. Wówczas jej rolą było podkreślenie, że pomimo trójfilarowej struktury, UE stanowi jedność pod względem organizacyjnym⁴³³. Zgodnie z dawną regulacją (art. 3 ust. 1 TUE) Unia miała do dyspozycji jednolite ramy instytucjonalne, zapewniające ciągłość i spójność działań podejmowanych dla osiągnięcia jej celów z jednoczesnym poszanowaniem i opierając się na dorobku prawnym Wspólnoty. Ponadto, art. 5 TUE informował, że Parlament Europejski, Rada, Komisja i Trybunał Sprawiedliwości wykonują swe uprawnienia zgodnie z warunkami i celami przewidzianymi w postanowieniach traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz Traktatu ustanawiającego Unię Europejską⁴³⁴. Mówiąc w uproszczeniu, treść powyższych przepisów oznaczała, że UE z uwagi na fakt posiadania zaledwie jednej instytucji – Rady Europejskiej posługiwała się instytucjami wspólnotowymi wskazanymi w art. 5 TUE, które uznano za właściwe do realizacji działań służących osiągnięciu jej celów⁴³⁵. Na zasadzie wypożyczenia uczestniczyły one w wykonywaniu zadań Unii w ramach II i III filaru, na co wskazywał art. 3 ust. 2 TUE, zgodnie z którym Unia czuwała zwłaszcza nad spójnością całości swych działań zewnętrznych, podejmowanych w ramach polityk w dziedzinie stosunków zagranicznych, bezpieczeństwa, gospodarczej i rozwoju. Odpowiedzialność za zapewnienie owej spójności spoczywała na Radzie i Komisji, które gwarantowały realizację wskazanych polityk w ramach swoich kompetencji⁴³⁶. Zdaniem Marka Rewizorskiego przed wejściem Trybunału Lizbońskiego jednolite ramy instytucjonalne należało rozumieć jako: „zespół instytucji wspólnotowych pozostających do dyspozycji Unii Europejskiej, które pełniły różne funkcje, ale między którymi zachodziły określone traktatowo relacje i zależności”. Autor zauważa, że realizacja niniejszej zasady w praktyce oznaczała posługiwanie się wspólnym jednolitym systemem instytucjonalnym w ramach trzech filarów UE⁴³⁷.

⁴³³ J. Maliszewska – Nienartowicz, *System instytucjonalny...*, s. 59.

⁴³⁴ Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, po zmianach dokonanych Traktatem z Amsterdamu zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_amsterdamski_PL_18.pdf, [06.04.2012]

⁴³⁵ D. E. Harasimiuk, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska. Historia, architektura, prawo*, pod red. M. Muszyńskiego, Bielsko-Biała 2011, s. 111.

⁴³⁶ Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, po zmianach dokonanych Traktatem z Amsterdamu, op. cit.

⁴³⁷ M. Rewizorski, *Zasady systemu...*, s. 44-45.

Reforma UE dokonana za sprawą TL zlikwidowała strukturę filarową Unii. Zmianie uległa zatem treść zasady jednolitych ram instytucjonalnych. Nowa zasada nie podkreśla już jedności organizacyjnej Unii z uwagi na występowanie jednolitego katalogu instytucji. Natomiast w dalszym ciągu podtrzymuje zapewnianie o spójności i ciągłości polityk oraz działań Unii, a w nowej wersji także ich skuteczności. Obecnie podstawą traktatową zasady ram instytucjonalnych jest art. 13 ust. 1 TUE, który głosi, że: „Unia dysponuje ramami instytucjonalnymi, które mają na celu propagowanie jej wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom Państw Członkowskich, jak również zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań”⁴³⁸. Regulacje tą rozwijają inne przepisy traktatowe w tym: art. 21 ust. 3, art. 5 ust. 2 TUE oraz art. 7 TFUE.

Kolejna ze wskazanych zasad - zasada autonomii instytucjonalnej - w przeciwieństwie do zasady ram instytucjonalnych nie została wyrażona bezpośrednio w przepisach prawa UE. Niemniej jednak można ją wyprowadzić z art. 13 ust. 2 TUE zgodnie, z którym: „Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych”⁴³⁹. Z regulacji tej wynika, że każda instytucja dysponuje samodzielnością niezbędną do realizacji zadań, które zostały jej powierzone⁴⁴⁰. Do poszanowania owej samodzielności są zobowiązane same instytucje w swoich wzajemnych relacjach oraz państwa członkowskie, które winny respektować uprawnienia instytucji UE. Stwierdzić również trzeba, że zasada autonomii instytucjonalnej ma dwa wymiary pozytywny i negatywny. Wymiar pozytywny przejawia się w prawie instytucji do określania własnej wewnętrznej organizacji (w tym decydowania między innymi o: jej strukturze, powoływaniu i likwidowaniu organów pomocniczych) oraz uchwalania regulaminów i zasad działania, jeśli nie zostały ustalone mocą traktatów. Z kolei wymiar negatywny tejże zasady oznacza zakaz ingerencji w kompetencje innych instytucji jak i państw członkowskich⁴⁴¹.

Zgodnie z art. 341 TFUE zakres autonomii instytucji nie obejmuje prawa do decydowania o siedzibie instytucji. Kompetencja ta zgodnie z traktatem przysługuje państwom członkowskim⁴⁴², co potwierdza również orzecznictwo TSUE. W wyroku

⁴³⁸ Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

⁴³⁹ Ibidem.

⁴⁴⁰ A. Doliwa-Klepacka, Z. M. Doliwa-Klepacki, op. cit., s. 61.

⁴⁴¹ A. Parol, op. cit., s. 127.

⁴⁴² Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

w sprawie Wielkie Księstwo Luksemburga v. Parlamentowi Europejskiemu, Trybunał wskazał, że: „Traktat przewiduje, że siedziba instytucji Wspólnoty zostanie ustalona przez wspólne porozumienie rządów państw członkowskich”⁴⁴³. Podobnie w orzeczeniu Republika Francuska v. Parlamentowi Europejskiemu Trybunał orzekł, że: „państwa członkowskie mają obowiązek, w ramach wykonywania swoich kompetencji do określenia siedziby instytucji”⁴⁴⁴. W tym samym orzeczeniu Trybunał potwierdził także istnienie zasady autonomii instytucjonalnej przez stwierdzenie, że państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania uprawienia Parlamentu do określenia własnej organizacji wewnętrznej oraz do zapewnienia, że ich decyzje nie będą stawały na drodze prawidłowego funkcjonowania tej instytucji⁴⁴⁵. Wskazać należy także, że zasada autonomii instytucjonalnej znajduje swoje potwierdzenie w innych przepisach traktatowych, które upoważniają poszczególne instytucje między innymi do tworzenia własnych regulaminów wewnętrznych⁴⁴⁶ oraz powoływania organów kierownictwa wewnętrznego i struktur pomocniczych⁴⁴⁷. Ponadto, w prawie UE istnieją regulacje mające wpływ na zwiększenie autonomii instytucji⁴⁴⁸ jak na przykład Protokół nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej⁴⁴⁹.

Z treści art. 13 ust. 2 TUE pośrednio wynika również zasada równowagi instytucjonalnej, która doskonale współgra ze wskazaną już zasadą autonomii. Zasada równowagi instytucjonalnej została rozwinięta głównie przez orzecznictwo TSUE, który po raz pierwszy wskazał na nią w sprawie Meroni v. Wysoka Władza Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali stwierdzając, że: „równowaga władz jest charakterystyczna dla struktury instytucjonalnej Wspólnoty”⁴⁵⁰. Z kolei w orzeczeniu w sprawie SA Roquette Frères v. Radzie Wspólnot Europejskich Trybunał podkreślił, że wyrażanie opinii jest środkiem pozwalającym Parlamentowi odgrywać rzeczywistą rolę w procesie legislacyjnym, a kompetencja ta stanowi istotny czynnik równowagi

⁴⁴³ Orzeczenie ETS z dnia 10 lutego 1983 r. w sprawie 230/81, ECR 1983, s. 295.

⁴⁴⁴ Orzeczenie ETS z dnia 1 października 1997 r. w sprawie C-345/95, ECR 1997, s. I- 5242.

⁴⁴⁵ Ibidem. Zob. również orzeczenie ETS z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie Parti écologiste "Les Verts" v. Parlamentowi Europejskiemu, 294/83, ECR 1986, s. 1357 oraz orzeczenie z dnia 21 października 2008 r. w sprawie Alfonso Luigi Marra v. Eduardo De Gregorio i Antonio Clemente, C-200/07 i C-2001/07, ECR 2008, s. I-7929.

⁴⁴⁶ Zob. art. 232 oraz art. 249 ust. 1 TFUE, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

⁴⁴⁷ Zob. art. 14 ust. 4 oraz art. 15 ust. 5 TUE, art. 228 ust. 2 TFUE, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

⁴⁴⁸ Szerzej na ten temat w: M. Rewizorski, *Zasady systemu...*, s. 33-34.

⁴⁴⁹ Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

⁴⁵⁰ Orzeczenie ETS z dnia 13 czerwca 1958 r. w sprawie 9/56, s. 152.

instytucjonalnej wyznaczanej przez traktat⁴⁵¹”. Jednak istota zasady równowagi instytucjonalnej została oddana w orzeczeniu w sprawie Parlamentu Europejskiego v. Radzie Wspólnot Europejskich, ponieważ Trybunał wyjawiał w nim znaczenie owej zasady. Jego zdaniem: „Przestrzeganie równowagi instytucjonalnej oznacza, że każda instytucja wykonuje swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji. Wszelkie naruszenia tej zasady powinny być sankcjonowane”⁴⁵². Zasada równowagi instytucjonalnej reguluje sposób wykonywania kompetencji przez unijne instytucje. Zgodnie z nią instytucje zobowiązane są do realizowania i nie przekraczania kompetencji przyznanych im przez traktaty, zatem nie mogą one wkraczać w kompetencje innych instytucji ani też przekazywać sobie wzajemnie własnych uprawnień⁴⁵³. Zdaniem Cezarego Mika, równowaga instytucjonalna nie oznacza równości instytucji. Autor podkreśla, że należy ją rozumieć jako: „swoiste ułożenie stosunków wzajemnych, mechanizm wzajemnej kontroli i hamulców między głównymi organami Wspólnot (obecnie UE) reprezentującymi różne interesy, wyrażony w konkretnych przepisach traktatowych”⁴⁵⁴. Przestrzeganie owej zasady nadzoruje Trybunał Sprawiedliwości UE, o czym sam zapewnia w swoich orzeczeniach⁴⁵⁵.

Ostatnią ze wskazanych wyżej zasad jest zasada lojalnej współpracy. Wynika ona wprost z art. 13 ust. 2 TUE, który głosi, że: „Instytucje lojalnie ze sobą współpracują”⁴⁵⁶. Zasada ta wywodzi się z postanowień art. 10 TWE obligującego państwa członkowskie do podejmowania wszelkich właściwych środków celem zapewnienia wykonywania zobowiązań wynikających z traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty⁴⁵⁷. Z niniejszego przepisu wynika obowiązek współpracy państw członkowskich z instytucjami Wspólnoty. Konieczność jego realizacji została podkreślona przez ETS, który stwierdził, że: „instytucje wspólnotowe mają obowiązek

⁴⁵¹ Orzeczenie ETS z dnia 29 października 1980 r. w sprawie 138/79, s. 3360. Zob. również orzeczenia ETS z dnia 10 czerwca 1997 r. Parlament Europejski v. Radzie Unii Europejskiej, C-392/95, ECR 1997, s. I-3246 oraz z dnia 11 listopada 1997 r., w sprawie Eurotunnel SA i in. v. SeaFrance, C-408/95, ECR 1997, s. I-6356.

⁴⁵² Orzeczenie ETS z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie C-70/88, ECR 1990, s. I-2072.

⁴⁵³ A. Parol, op. cit., s. 126.

⁴⁵⁴ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 122. Szerzej na temat w T. Dubowski, op. cit., s. 121-124.

⁴⁵⁵ Zob. orzeczenie ETS z dnia 2 marca 1994 r. w sprawie Parlament Europejski v. Radzie Unii Europejskiej, C-316/91, ECR 1994, s. I-658.

⁴⁵⁶ Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

⁴⁵⁷ Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, po zmianach dokonanych Traktatem z Amsterdamu zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające wspólnoty Europejskie, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_amsterdamski_PL_19.pdf. [06.04.2012]

prowadzenia lojalnej współpracy z organami sądowymi państw członkowskich, które są odpowiedzialne za zapewnienie, stosowanie i przestrzeganie prawa wspólnotowego w krajowym systemie prawnym⁴⁵⁸. Następnie Trybunał przypisał stosowanie owej zasady relacjom międzyinstytucjonalnym przez stwierdzenie, że: „dialog między instytucjami, na którym opiera się procedura konsultacji jest przedmiotem tych samych wzajemnych obowiązków lojalnej współpracy, jakie panują w stosunkach pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami wspólnotowymi⁴⁵⁹. Zasada lojalnej współpracy zobowiązuje, zatem instytucje UE do współdziałania ze sobą celem realizacji postanowień traktatów. Ich współpraca ma się odbywać zarówno w procesie stanowienia jak i wykonywania prawa UE. Ma ona zastosowanie także w relacjach między instytucjami a państwami członkowskimi. Te ostatnie muszą powstrzymać się od działań, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii Europejskiej⁴⁶⁰.

Zasada lojalnej współpracy poza art. 13 ust. 2 znajduje potwierdzenie w innych przepisach traktatowych, które regulują kwestie współpracy instytucji w zakresie konkretnych zagadnień. Jako przykład wskazać tu można współpracę instytucji w procesie prawodawczym, gdzie w ramach zwykłej procedury prawodawczej współpracują ze sobą Komisja Europejska, Parlament Europejski i Rada Europejska⁴⁶¹. Lojalna współpraca instytucji odbywa się także przy zatwierdzaniu i kontroli budżetu (art. 14 ust. 1, art. 16 ust. 1 TUE) oraz podczas obsadzania stanowisk kierowniczych czy składu osobowego poszczególnych instytucji (art. 14 ust 2, art. 17 ust. 7 TUE)⁴⁶². Formalnym przejawem owej zasady są porozumienia międzyinstytucjonalne⁴⁶³, które mocą art. 295 TFUE mogą mieć charakter wiążący i muszą być zawierane z poszanowaniem przepisów traktatów⁴⁶⁴. Powyższe zasady za kluczowe dla systemu instytucjonalnego UE uznaje wielu przedstawicieli nauki. Za regulacją art. 13 ust. 2 TUE wyraźnie podążają między innymi: Maciej Górka, Katarzyna Witkowska-Chrzanowicz⁴⁶⁵, Justyna Maliszewska-Nienartowicz⁴⁶⁶, Jan

⁴⁵⁸ Postanowienie ETS z dnia z dnia 6 grudnia 1990 r. w sprawie J. J. Zwartveld i in., C-2/88, ECR 1990, s. I-4410-4411.

⁴⁵⁹ Zob. orzeczenie ETS z dnia 30 marca 1995 r. w sprawie Parlament Europejski v. Radzie Unii Europejskiej, C-65/93, ECR 1995, s. I-668.

⁴⁶⁰ P. Wojtasik, *System instytucjonalny*, [w:] *Prawo Unii...*, s. 110.

⁴⁶¹ Zob. art. 294 TFUE oraz art. 14 ust. 1 TUE, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

⁴⁶² A. Parol, op. cit., s. 127.

⁴⁶³ Por. J. Maliszewska – Nienartowicz, *System instytucjonalny...*, s. 66.

⁴⁶⁴ Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

⁴⁶⁵ K. Witkowska-Chrzanowicz, op. cit., s. 63-66.

⁴⁶⁶ J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny...*, s. 57-66.

Barcz⁴⁶⁷, Roberto Adam⁴⁶⁸ czy Marek Rewizorski⁴⁶⁹. Istnieje także spore grono autorów, którzy wzbogacają w mniejszym lub większym stopniu katalog zasad wskazanych w art. 13 ust. 2 o inne zasady, co może świadczyć o jego niekompletności.

Reprezentantem szerszego spojrzenia na omawianą kwestię jest Jean-Paul Jacqué'a, który w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku wypowiadając się na temat konstytucji europejskiej wskazał, że stosunki instytucjonalne w UE regulowane są przez następujące zasady: równowagi instytucjonalnej, autonomii instytucjonalnej, lojalnej współpracy między instytucjami oraz reprezentacji interesów, która oznacza, że każda z instytucji reprezentuje odmiennie interesy⁴⁷⁰.

Kolejną, dotąd jeszcze niewymienioną zasadę proponuje Paweł Wojtasiuk⁴⁷¹. Autor, obok zasady równowagi instytucjonalnej, autonomii instytucjonalnej raz lojalnej współpracy instytucji wskazuje zasadę otwartości instytucji w stosunku do obywateli. Poszanowanie tej zasady wynika wprost z art. 15 ust. 1 TFUE. Zgodnie z traktatem: „W celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości”⁴⁷². Celem zasady otwartości jest zatem przybliżenie UE do społeczeństwa. Przywołany artykuł obliguje instytucje UE do tego, aby dokonywane w ramach ich działalności wybory i kryteria wyborów były dostępne opinii publicznej a zwłaszcza osobom bezpośrednio zainteresowanym daną sprawą. Obywatele UE mają więc prawo wiedzieć między innymi kto uczestniczy w przygotowaniu unijnych decyzji, w jaki sposób są one podejmowane, kto otrzymuje środki pochodzące z budżetu UE oraz jakie dokumenty są wykorzystywane lub opracowywane do przygotowania i przyjęcia aktów prawnych. Zasada otwartości łączy się ściśle z prawem dostępu do dokumentów oraz prawem petycji⁴⁷³.

Z kolei Marta Witkowska obok zasad ujętych w art. 13 ust. 2 TUE wyszczególnia zasadę ograniczonych kompetencji (zasada kompetencji powierzonych, zasada jednostkowego upoważnienia, zasada przyznania). Oznacza ona, że Unia działa

⁴⁶⁷ J. Barcz, op. cit., s. 170-171.

⁴⁶⁸ R. Adam, M. Safjan, A. Tizzano, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 68-69.

⁴⁶⁹ M. Rewizorski, *Zasady systemu instytucjonalnego...*, s. 29-49.

⁴⁷⁰ J. P. Jacqué, *La Constitution européenne*, RUDH 1995, t. 7, nr 11-12, s. 412-423.

⁴⁷¹ P. Wojtasik, *System instytucjonalny*, [w:] *Prawo Unii...*, pod red. A. Kusia, Lublin 2010, s. 109-110.

⁴⁷² Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

⁴⁷³ W. C. Włodarczyk, *Wprowadzenie do polityki zdrowotnej*, Warszawa 2009, s. 82. oraz witryna internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/transparency/index_pl.htm [07.01.2014].

wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich⁴⁷⁴. Zdaniem autorki, powyższe zasady określają interakcje między instytucjami a organami Unii i należą do zasad systemowych będących procedurami traktatowymi nad stosowaniem, których pieczę sprawuje TSUE⁴⁷⁵. Identyczny także pod kątem objętości, ale nieco różniący się pod względem treści katalog przedstawia inny polski uczony – Konstanty A. Wojtaszczyk. Autor do kanonu zasad działalności instytucji i organów UE zalicza:

- zasadę jednolitych ram instytucjonalnych,
- zasadę jedności instytucjonalnej,
- zasadę lojalnej współpracy,
- zasadę równowagi instytucjonalnej,
- zasadę subsydiarności (pomocniczości)⁴⁷⁶.

Zasada subsydiarności oznacza, że w dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji Unii, 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 i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Mówiąc w znacznym uproszczeniu, zgodnie z tą zasadą zadania na poziomie UE mogą być realizowane tylko wtedy, gdy nie mogą zostać lepiej wykonane na poziomie państw członkowskich⁴⁷⁷.

Powyższe zasady zostały ujęte także w koncepcji Anny Doliwy-Klepackiej i Zbigniewa M. Doliwy-Klepackiego. Ich propozycja jest zdecydowanie jedną z nowszych i obszerniejszych. Autorzy wśród zasad działania instytucji i organów UE wskazują:

- zasadę jednolitych ram instytucjonalnych,
- zasadę równowagi instytucjonalnej,
- zasadę autonomii instytucjonalnej,
- zasadę lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej,

⁴⁷⁴ Art. 3 ust. 6 i art. 4 ust. 1 oraz art. 5 TUE, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1. Szerzej na temat zasady kompetencji powierzonych, w: C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1995, s. 177-181.

⁴⁷⁵ M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 21.

⁴⁷⁶ K. A. Wojtaszczyk, *Instytucje w systemie...*, s. 21.

⁴⁷⁷ Art. 5 ust. 3 TUE, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1. Szerzej na temat zasady subsydiarności w podrozdziale 2.3. rozprawy.

- zasadę kompetencji powierzonych,
- zasadę subsydiarności (pomocniczości),
- zasadę proporcjonalności⁴⁷⁸.

Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej zasada proporcjonalności oznacza, że wykonując swoje kompetencje UE nie może wykroczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów⁴⁷⁹. Niemalże identyczny zestaw zasad pokazuje także Jacek Barcik z tym, że jego propozycja uwzględnia dodatkowo wskazaną już zasadę otwartości. Jeszcze inne zasady instytucjonalne odsłania Bruno de Witte. Koncepcja autora na tle wyżej zaprezentowanych jest dość oryginalna. Píše on, że zasadami systemu instytucjonalnego są: zasada lojalnej współpracy, zasada subsydiarności i proporcjonalności, zasada równowagi instytucjonalnej, zasada lojalnej współpracy między instytucjami, zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej⁴⁸⁰ oraz zasada demokracji⁴⁸¹.

Wydaje się jednak, że autorem najbardziej interesującego katalogu zasad systemu instytucjonalnego UE, który wymaga bezwzględnego zaprezentowania, jest Cezary Mik. Jego koncepcja powstała zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym na mocy Traktatu Amsterdamskiego i pokazuje niezwykle wszechstronne podejście do problemowego zagadnienia. Mik nie tylko pokazuje katalog zasad systemu instytucjonalnego UE, ale dokonuje ich uporządkowania. Autor zaproponował podział zasad na dwie podstawowe grupy. W pierwszej wyszczególnił zasady systemu instytucjonalnego całej Unii Europejskiej takie, jak:

- zasadę pomocniczości (subsidiarności),
- zasadę jednolitych ram instytucjonalnych,
- zasadę oparcia Unii Europejskiej na zasadach: wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, rządów prawa oraz poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich.

W drugiej grupie zidentyfikował zasady systemu instytucjonalnego Wspólnot Europejskich (obecnie Unii Europejskiej), które podzielił na:

⁴⁷⁸ A. Doliwa-Klepacka, Z. M. Doliwa-Klepacki, op. cit., s. 58-62.

⁴⁷⁹ Art. 5 ust. 4 TUE, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1. Szerzej na temat zasady proporcjonalności, w: A. Stępkowski, op. cit., A. Doliwa-Klepacka, Z.M. Doliwa-Klepacki, op. cit., s. 62.

⁴⁸⁰ Zasada pierwszeństwa prawa dotyczy sytuacji, w której norma prawa krajowego i krajowa praktyka pozostają sprzeczne z normą prawa UE. Wówczas należy uznać, że norma prawa UE ma pierwszeństwo przed normą prawa krajowego. Pierwszeństwo rozpatruje się nie tyle w płaszczyźnie obowiązywania norm, lecz w płaszczyźnie jej stosowania. Zob. szerzej na temat zasady pierwszeństwa, w: *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2010, s. 134-156.

⁴⁸¹ B. de Witte, *Institutional principles...*, s. 86-96.

1) Zasady dotyczące stosunków międzyinstytucjonalnych, wyróżniając wśród nich:

- zasadę równowagi instytucjonalnej,
- zasadę autonomii instytucjonalnej,
- zasadę lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej.

2) Zasady dotyczące stosunków między UE a państwami członkowskim, do których zaliczył:

- zasadę kompetencji powierzonych albo równowagi kompetencyjnej,
- zasadę szczerzej współpracy i lojalności⁴⁸².

Propozycja autora inspirowana jest podejściem przedstawiciela zagranicznej doktryny Waltera van Gervena, który w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku dostrzegł istnienie zasad instytucjonalnych dla wszystkich filarów Unii oraz zasad charakterystycznych dla każdego z nich. Obok zasady jednolitych ram instytucjonalnych i zasady pomocniczości (subsidiarności), w systemie instytucjonalnym van Gerven podkreślił wagę zasad: wolności, demokracji i rządów prawa, poszanowania praw podstawowych, tożsamości narodowej państw członkowskich oraz wspólnego dziedzictwa ludzkości⁴⁸³. Ponadto, jak pisze Mik, podejście van Gervena uświadamia, że zasady instytucjonalne nie ograniczają się wyłącznie do zasad panujących między instytucjami UE, o czym pisał przywołany już Jean-Paul Jacqué⁴⁸⁴, ale obejmują również zasady panujące między UE a państwami członkowskimi⁴⁸⁵. Z takim podejściem spotykamy się także w rozważaniach Anny Wierzchowskiej. Autorka wyszczególnia zasady odnoszące się do relacji międzyinstytucjonalnych wyszczególniając w tym:

- zasadę jednolitych ram instytucjonalnych,
- zasadę równowagi instytucjonalnej,
- zasadę lojalnej współpracy.

Spajane są one przez zasady ładu demokratycznego, podziału władz oraz federalizmu. Ponadto, wskazuje także na istnienie zasad regulujących współpracę między Unią Europejską a państwami członkowskimi, do których zalicza:

- zasadę kompetencji powierzonych,
- zasadę subsidiarności,

⁴⁸² C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 120-128.

⁴⁸³ W. van Gerven, *Toward a Coherent Constitutional System within the European Union*, „European Public Law” 1996, t. 2, nr 1, s. 81-85.

⁴⁸⁴ J. P. Jacqué, op. cit., s. 412-423.

⁴⁸⁵ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 115.

- zasadę solidarności⁴⁸⁶.

Również Bruno de Witte stoi na stanowisku, że stosunki instytucjonalne UE odbywają się na dwóch poziomach: poziomym, czyli między instytucjami UE oraz pionowym, czyli między instytucjami UE a instytucjami państw członkowskich. Wśród zasad określających relacje poziome wyróżnia on zasadę równowagi instytucjonalnej, a jako przykład zasady regulującej stosunki pionowe wskazuje zasadę subsydiarności⁴⁸⁷.

Z powyższych poglądów wynika, że doktryna zawiera liczne koncepcje prezentuje zasady rządzące systemem instytucjonalnym Unii Europejskiej. Taki stan rzeczy jest konsekwencją braku konkretnej regulacji wprost w przedmiocie definicji i katalogu owych zasad, co otwiera szerokie pole dla interpretacji doktrynalnych, które można w pewien sposób uporządkować. Przedstawieni autorzy są zgodni, co do zasad zawartych w art. 13 TUE, czyli zasad: jednolitych ram instytucjonalnych, autonomii instytucjonalnej, równowagi instytucjonalnej oraz lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej, przy czym podkreślić należy, że nie zawsze biorą oni pod uwagę ich pełen katalog. Niektórzy badacze poprzestają na tym zestawie, co może świadczyć o tym, że ich zdaniem zasady instytucjonalne to tylko te, które określają stosunki między instytucjami UE. Ewidentnie jednak wyróżnia się grono autorów opowiadających się za tym, że obok zasad wyszczególnionych w art. 13 TUE istnieją również inne, które regulują współpracę unijnych instytucji z państwami członkowskimi. Wydaje się, że wśród nich jedna ma kluczowe znaczenie, ponieważ jest obecna niemalże we wszystkich zaprezentowanych koncepcjach, a jest nią zasada subsydiarności.

2.3 SZCZEGÓLNE ZNACZENIE ZASADY SUBSYDIARNOŚCI DLA SYSTEMU INSTYTUCJONALNEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Poprzedni podrozdział rozprawy pokazał, że w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej kluczowe znaczenie odgrywa subsydiarność (ang. *subsidiarity*, *fr.*

⁴⁸⁶ A. Wierzchowska, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 28. Zasada solidarności oznacza zakaz powoływania na przeszkody natury wewnętrznej (w tym prawa krajowego) dla niewykonywania przepisów traktatowych - J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej po...*, s. 41.

⁴⁸⁷ B. de Witte, *The role of Institutional...*, s. 84.

subsidiarité) zamiennie określana również pomocniczością⁴⁸⁸. Etymologia pokazuje, że wyraz ten pochodzi od łacińskiego słowa *subsidium*, które oznacza ‘pomoc, okazanie wsparcia, siły rezerwowe’⁴⁸⁹. Subsydiarność jest zagadnieniem niezwykle uniwersalnym, gdyż może mieć zastosowanie we wszystkich płaszczyznach i wszystkich dziedzinach życia społecznego⁴⁹⁰. Włączono ją także w proces integracji państw w ramach Unii Europejskiej i uczyniono podstawową zasadą jej funkcjonowania.

Idea subsydiarności pojawiła się już w czasach starożytnych i rozwijała się na przestrzeni całej historii myśli politycznej. Rozważania na jej temat czynili między innymi Arystoteles, św. Tomasz z Akwinu, Johannes Althusius, Georg Hegl, Wilhelm von Humboldt czy Abraham Lincoln. Postać zasady konstytuującej systemy prawne na kontynencie europejskim przybrała dopiero w XIX wieku, głównie za sprawą społecznej nauki Kościoła katolickiego wyrażonej w encyklice papieża Leona XIII *Rerum Novarum* z 1891 roku a następnie w encyklice papieża Piusa XI *Quadregessimo Anno* z 1931 roku⁴⁹¹. Wyraźny wzrost zainteresowania subsydiarnością nastąpił po drugiej wojnie światowej. Współczesne jej odrodzenie się i powszechne wdrażanie autorzy przypisują między innymi rozwojowi integracji europejskiej⁴⁹².

Historia kształtowania się zasady subsydiarności w ramach Unii Europejskiej pokazuje, że jej pojęcie na przestrzeni lat ewoluowało i zmieniało swój zakres oddziaływania. Zasada ta do porządku prawnego UE została wprowadzona bezpośrednio wolą państw członkowskich wyrażoną w traktatach. Jej pierwiastek pojawił się już Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (z 1952 roku). Art. 5 traktatu zawierał domniemaną zasadę podejmowania przez Wspólnotę działań w obrębie rynku i produkcji wyłącznie, gdy jest to konieczne i we ścisłej współpracy z zainteresowanymi. Następnie w TEWG ujęto zasadę utrzymania możliwie

⁴⁸⁸ Termin pomocniczość występuje w oficjalnym tłumaczeniu traktatów UE na język polski oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Subsidiarność i pomocniczość są traktowane synonimicznie.

⁴⁸⁹ *Słownik Języka Polskiego*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1989, s. 366; Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] *Subsidiarność*, pod red. D. Milczarka, Warszawa 1998, s. 29.

⁴⁹⁰ A. Dobek, *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2008, nr 8, s. 156.

⁴⁹¹ A. Krasnowolski, *Subsidiarność w prawie i praktyce samorządowej*, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2012, s. 4. Szerzej na temat genezy idei subsydiarności w: Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 11-35 oraz Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności...*, s. 32-38.

⁴⁹² A. Jurkowska, K. Owsiak, *Realizacja zasady subsydiarności w warunkach polskich – wybrane przykłady*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2010, nr 840, s. 107; A. Dobek, *Zasada pomocniczości w orzecznictwie...*, s. 155.

najszerzej autonomii członków Wspólnoty i ograniczenie do niezbędnego minimum zarządzeń, którym muszą być poddani⁴⁹³.

Wstępny zarys zasady subsydiarności znalazł się w projekcie Traktatu ustanawiającego Unię Europejską (tak zwany plan Spinellego), który został przygotowany przez Parlament Europejski w 1984 roku. Jej definicja zaproponowana w tym dokumencie nie odbiegała znacząco od współcześnie obowiązującej. Zasadę, choć bez nazywania, wyeksponowano w art. 12 ust. 2 Traktatu i sformułowano ją w następujący sposób: „Unia działa wyłącznie w celu wykonywania zadań, które mogą być podjęte wspólnie w sposób skuteczniejszy w porównaniu z sytuacją, gdyby Państwa Członkowskie działały osobno, w szczególności tych, których realizacja wymaga działania Unii, ponieważ ich rozmiary lub skutki wykraczają poza granice państwowe”⁴⁹⁴. Propozycja Parlamentu nie otrzymała jednak poparcia parlamentów narodowych, dlatego też traktat nie zyskał nigdy mocy wiążącej. Stał się natomiast podstawą do opracowania Jednolitego Aktu Europejskiego, który wskutek rewizji wprowadził zasadę subsydiarności do TEWG. W ten sposób subsydiarność oficjalnie zaistniała w aktach prawnych Wspólnot Europejskich, jednak jeszcze nie w formie zasady, lecz reguły postępowania w odniesieniu do jednego obszaru działalności Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej – ochrony środowiska naturalnego⁴⁹⁵. Jej treść wyrażono w art. 130 ust. 4 zgodnie, z którym: „Wspólnota działa w dziedzinie ochrony środowiska w zakresie, w jakim zadania określone w paragrafie 1 mogą zostać lepiej zrealizowane w skali Wspólnoty niż na szczeblu poszczególnych państw członkowskich. Bez uszczerbku dla środków o charakterze wspólnotowym, państwa członkowskie zapewniają finansowanie i realizację innych środków”⁴⁹⁶.

Obowiązująca zasada subsydiarności wyrażona została w Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht, który włączył ją do kanonu zasad konstytucyjnych Unii Europejskiej. Po raz pierwszy użyto w nim pojęcia pomocniczość, które nigdy wcześniej nie występowało w języku traktatowym. Podczas jego przygotowywania, głównie na szczeblu Komisji Europejskiej, odbywała się debata na temat praktycznej realizacji pomocniczości. Orędownikiem włączenia jej w proces integracji europejskiej był Jacques Delors. Jego postawa była wyrazem krytyki skierowanej wobec

⁴⁹³ A. Krasnowolski, op. cit., s. 6.

⁴⁹⁴ Cyt. za C. Mik, *Raport i wytyczne do celów kontroli poszanowania zasady pomocniczości*, [w:] *Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, pod red. T. Muś, Warszawa 2015, s. 8-9.

⁴⁹⁵ Ibidem.

⁴⁹⁶ Jednolity Akt Europejski, op. cit.

brukselskiej administracji, którą cechowało nadmierne zbiurokratyzowanie oraz zbyt duża ingerencja w sprawy wewnętrzne państw członkowskich⁴⁹⁷.

Mocą Traktatu z Maastricht, pomocniczość jako zasada znalazła swój wyraz zarówno w Traktacie o Unii Europejskiej jak również w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską stając się tym samym zasadą ustrojową całej Unii, a nie tylko ogólną zasadą prawa wspólnotowego⁴⁹⁸. Odniesienia do zasady subsydiarności pojawiają się w wielu miejscach traktatu. Pierwsze ma miejsce już w preambule TUE, w której państwa członkowskie zadeklarowały chęć kontynuowania procesu tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli zgodnie z zasadą pomocniczości. Powyższe sformułowanie zostało także powtórzone w art. A TUE. Natomiast w art. B TUE podkreślono, że osiągnięcie celów Unii odbywać się ma zgodnie z postanowieniami traktatu, określonymi w nim warunkami i harmonogramem, z poszanowaniem zasady pomocniczości wymienionej w artykule 3b Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską zgodnie, z którym: „Wspólnota działa w ramach uprawnień przyznanych jej niniejszym Traktatem i celów w nim wyznaczonych. W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast, z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, mogą zostać lepiej zrealizowane przez Wspólnotę. Żadne działanie Wspólnoty nie wykroczy poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w niniejszym traktacie”⁴⁹⁹.

Podczas spotkania Rady Europejskiej w Edynburgu 12 grudnia 1992 roku przyjęto dokument o realizacji i wdrożeniu zasady subsydiarności. Przedstawiono w nim szczegółową interpretację art. 3b TUE. Ogólne stanowisko Rady prezentowało nieco odmienne rozumienie zasady subsydiarności w porównaniu do sformułowań traktatowych. Rada podkreśliła, że owa zasada: „gwarantuje poszanowanie narodowej tożsamości państw członkowskich i stoi na straży ich uprawnień”. Ponadto, zawarto w nim koncepcję porozumienia między Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską i Radą Unii Europejskiej dotycząca przestrzegania zasady subsydiarności. W stanowisku pojawiły się także sprecyzowane obowiązki instytucji WE związane z wdrażaniem

⁴⁹⁷ A. Jurkowska, K. Owsiak, op. cit. s. 112.

⁴⁹⁸ C. Mik, *Raport i wytyczne do celów kontroli...*, s. 11.

⁴⁹⁹ Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht, op. cit.

niniejszej zasady. Szczególną uwagę zwrócono na zadania Komisji Europejskiej, która jako instytucja uprawniona do występowania z inicjatywą ustawodawczą miała prowadzić konsultacje projektów legislacyjnych, szczególnie z państwami członkowskimi, uzasadniać ich zgodność z regułami subsydiarności oraz składać coroczne raporty Radzie Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu o stanie przestrzegania zasady subsydiarności w Unii. Ponadto, podczas szczytu zasada subsydiarności została uznana za regułę dynamiczną, co dało państwom członkowskim możliwość poszerzenia lub ograniczenia zakresu kompetencyjnego Wspólnoty⁵⁰⁰.

Kolejnym istotnym aktem mającym wpływ na rozwój zasady subsydiarności w UE był przyjęty w 1997 roku Traktat z Amsterdamu⁵⁰¹. Traktat ten nie zmienił dotychczasowego brzmienia niniejszej zasady, a w dołączonym do niego Protokole w przedmiocie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności zostały określone warunki i kryteria jej stosowania. W Protokole podkreślono między innymi, że realizacja zasady subsydiarności odbywać się ma z poszanowaniem prawa wspólnotowego, równowagi instytucjonalnej oraz relacji między prawem wspólnotowym a prawem wewnętrznym państw członkowskich⁵⁰².

Ostateczne zmiany w treści i stosowaniu zasady subsydiarności zostały dokonane Traktatem Lizbońskim, który zwrócił szczególną uwagę na jej realizację w wymiarze regionalnym i lokalnym. Zasadę wyeksponowano w art. 3b ust. (art. 5 ust. 3 w wersji skonsolidowanej TUE) nadając jej następującą treść: „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje 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 Unii”⁵⁰³. Przepisy dotyczące stosowania i

⁵⁰⁰ J. Sozański, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim – studium prawnoporównawcze)*, Warszawa 2012, s. 214-215.

⁵⁰¹ Dz. Urz. WE1997C 340, s. 1.

⁵⁰² A. Krasnowolski, op. cit., s. 7; J. Sozański, *Ogólne zasady prawa a wartości...*, s. 215.

⁵⁰³ Dz. Urz. UE 2007 C 306, s. 1. Art. 5 ust. 2 i 4 TUE pokazuje także, że z zasadą subsydiarności bezpośrednio wiąże się z zasadą przyznania i zasadą proporcjonalności. Zasada przyznania oznacza, że Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Natomiast kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich. Zasada proporcjonalności określa z kolei sposób, charakter i zakres działania Unii Europejskiej. Z jej treści wynika, że: „zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów”. Zatem, środki, które podejmuje Unia do osiągnięcia przez nią określonego celu muszą być właściwe, wystarczające i niezbędne. Może ona działać tylko w taki

przestrzegania zasady subsydiarności doprecyzowano w Protokole w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności oraz Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych UE. Wynika z nich, że obowiązek stosowania zasady subsydiarności spoczywa na instytucjach UE, a nad przestrzeganiem jej czuwają parlamenty narodowe⁵⁰⁴.

Zasada subsydiarności oznacza, że w sprawach nienależących do kompetencji wyłącznej UE, musi ona powstrzymać się od podejmowania działań legislacyjnych i organizacyjnych póki państwo członkowskie może samodzielnie osiągnąć dany cel tak dobrze jakby osiągnęła go Unia⁵⁰⁵. Innymi słowy – instytucje UE wyłącza kraje członkowskie i ich podmioty w płaszczyznach wolnych od ich „monopolu” tylko wówczas, gdy posiadają obiektywną przewagę jakościową⁵⁰⁶. Przykład zastosowania zasady subsydiarności między UE a państwami członkowskimi pokazuje rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 95/19 w sprawie przyznawania dotacji na infrastrukturę kolejową i ustalania opłat za przewozy. W jego ust. 10 zapisano, że: „zgodnie z zasadą subsydiarności zasadne jest, aby Wspólnota ustaliła jedynie ogólne zasady działania rzeczowego systemu, zostawiając państwom członkowskim określenie szczegółowych sposobów odpowiedniego wprowadzenia go w życie”⁵⁰⁷.

Zasada subsydiarności wyznacza granice działania Unii. Odnosi się do podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi oraz ich samorządami terytorialnymi, a także do zakresu prawodawstwa Unii w aspekcie materialnym, jak i proceduralnym⁵⁰⁸. Od chwili wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego w relacjach Unii Europejskiej i państw członkowskich obowiązują nowe reguły dotyczące podziału kompetencji między nimi⁵⁰⁹. Obecnie prawo UE wyszczególnia trzy rodzaje kompetencji: kompetencje wyłączne, kompetencje dzielone z państwami członkowskimi oraz kompetencje w zakresie wspierania, koordynowania lub

sposób, który w jak najmniejszym stopniu będzie ingerował w krajowe procedury państw członkowskich pozostawiając im oraz ich obywatelom i podmiotom gospodarczym jak największą swobodę. J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, *Unia Europejska...*, s. 181. A. Dobek, *Zasada subsydiarności w Traktacie z Lizbony*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2009, nr 2, s. 182-183.

⁵⁰⁴ K. Miastkowska-Daszkiewicz, *Tworzenie prawa w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem traktatu z Lizbony*, pod red. A. Kusia, Lublin 2010, s. 204.

⁵⁰⁵ J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, op. cit., s. 181; A. Wierzchowska, op. cit., s. 181.

⁵⁰⁶ M. Perkowski, *System Instytucjonalny...*, s. 59; K. A. Wojtaszczyk, *Instytucje Unii Europejskiej* [w:] *Integracja europejska. Wstęp*, pod red. K. A. Wojtaszczyka, Warszawa 2006, s. 87.

⁵⁰⁷ Dz. U. WE 1995, L 43.

⁵⁰⁸ J. Sozański, *Ogólne zasady prawa...*, s. 211, K. Miastkowska-Daszkiewicz, *Zasady tworzenia prawa w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, pod red. A. Kusia, Lublin 2010, s. 203, K. A. Wojtaszczyk, *Instytucje Unii...*, s. 87.

⁵⁰⁹ Por. P. Saganek, *Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi w świetle Traktatu z Lizbony*, [w:] „Przeгляд Sejmowy” 2010, nr 4 (99), s. 83-106.

uzupełnienia działań państw członkowskich⁵¹⁰. Doktryna proponuje również bardziej ogólny podział kompetencji na kompetencje wyłączne i „inne kompetencje” niewyłączne (kompetencje dzielone i kompetencje w zakresie wspierania), przy czym zakres kompetencji wyłącznych wyznacza zakres kompetencji niewyłącznych⁵¹¹.

Zasada subsydiarności nie dotyczy kompetencji wyłącznych UE, co zostało wskazane w art. 3b Traktatu z Maastricht. Choć w traktacie pojawiło się pojęcie „kompetencji wyłącznych” to norma traktatowa go nie definiowała, ani też nie wskazywała obszarów objętych wyłączną kompetencją Unii. Stan taki trwał do chwili wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego, który w tym zakresie wprowadził istotną zmianę polegającą na zdefiniowaniu w art. 2 TFUE pojęcia kompetencji wyłącznej⁵¹². Zgodnie z regulacją: „Jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonywania aktów Unii”. Za sprawą TL w TFUE pojawiły się także dziedziny objęte kompetencją wyłączną Unii, do których zaliczono:

- unię celną,
- ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego,
- politykę pieniężną w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro,
- zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, wspólną politykę handlową,
- zawieranie umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres⁵¹³.

Zasada subsydiarności nie ma również zastosowania w zakresie kompetencji wspierających, koordynujących lub uzupełniających działania państw członkowskich, które obejmują takie dziedziny, jak: ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego, przemysł,

⁵¹⁰ Por. A. Kuś, *Rodzaje kompetencji Unii Europejskiej a unijna polityka podatkowa*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 2 (2), s. 82.

⁵¹¹ Por. A. Kuś, *Kompetencje wyłączne Unii Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Handlowej i Unii Celnej*, Lublin 2012, s. 64–67.

⁵¹² P. Saganek, op. cit., s. 85-86.

⁵¹³ Art. 2 ust. 1 oraz art. 3 TFUE, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s.1.

kultura, turystyka, edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport, ochrona ludności, współpraca administracyjna⁵¹⁴. We wskazanych obszarach UE nie może zastępować kompetencji państw członkowskich, a jedynie je uzupełniać⁵¹⁵.

Zasadę subsydiarności stosuje się więc w przypadku działań w dziedzinach należących zarówno do państwa członkowskiego, jaki i Unii, czyli do tak zwanych kompetencji dzielonych⁵¹⁶. To zagadnienie również zostało wyjaśnione dzięki zmianom wprowadzonym TL. Zgodnie z art. 2 ust.2 TFUE pojęcie kompetencji dzielonych oznacza, że: „Jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie”. Według TFUE kompetencje dzielone mają zastosowanie w następujących dziedzinach: rynek wewnętrzny; polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE; spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna; rolnictwo i rybołówstwo; środowisko; ochrona konsumentów; transport; sieci transeuropejskie; energia; przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE⁵¹⁷. W odniesieniu do nich państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swoich kompetencji lub postanowiła zaprzestać ich wykonywania⁵¹⁸. W praktyce Unia decyduje się na podjęcie działań nienależących do jej wyłącznej kompetencji, wówczas, gdy zostaną spełnione łącznie dwa kryteria. Pierwszym z nich jest celowość, która związana jest z ustaleniem tego czy cele planowanego działania w sposób wystarczający nie mogą zostać osiągnięte przez działanie samych państw członkowskich lub samorządów ramach ich systemów konstytucyjnych. Drugim zaś jest skuteczność, która wiąże się z dokonaniem oceny czy cele planowanego działania mogą być lepiej osiągnięte przez działanie UE. To, czy cel UE może zostać przez nią lepiej osiągnięty aniżeli przez państwa członkowskie stwierdza się na podstawie uzasadnienia aktu prawodawczego instytucji, które powinno zawierać dowody celowości i skuteczności planowanego działania w postaci

⁵¹⁴ Art. 6 TFUE, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s.1.

⁵¹⁵ Por. A. Kuś, *Rodzaje kompetencji...*, s. 82.

⁵¹⁶ J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej po...*, s. 29.

⁵¹⁷ Art. 2 ust. 2 oraz art. 4 ust. 2 TFUE, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s.1

⁵¹⁸ Art. 2 ust. 2 TFUE; zob. E. P. Kukuryk, *Elementy prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy prawa dla ekonomistów*, pod red. B. Gnelli, Warszawa 2012, s. 38-40.

odpowiednich wskaźników jakościowych oraz ilościowych obrazujących jego osiągnięcie na przykład czas, zasoby finansowe, osobowe, rzeczowe⁵¹⁹.

Zasada subsydiarności w systemie instytucjonalnym UE pełni rolę szczególną przede wszystkim z uwagi na to, że usprawnia pracę unijnych instytucji. Owe usprawnienie dokonuje po pierwsze, na poziomie samej UE przez podział kompetencji lub zadań między jej instytucjami. Zaobserwować to można na przykładzie Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej. Obie instytucje dysponują największą liczbą struktur pomocniczych, którym delegują liczne zadania. Przykładowo, Rada Unii Europejskiej korzysta między innymi z pomocy licznych organów przygotowawczych⁵²⁰ komitetów i grup roboczych oraz organu pomocniczego, jakim jest Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich COREPER. Odpowiada on za przygotowanie prac Rady i wykonywanie zadań przez nią mu powierzonych⁵²¹. Do najważniejszych z nich zalicza się: koordynowanie prac wszystkich organów przygotowawczych Rady, dbanie o respektowanie zasad rządzących procesem legislacyjnym w Radzie, dbanie o spójność unijnych polityk oraz wypracowywanie porozumień i kompromisów⁵²². Funkcjonowanie zasady subsydiarności w działalności Rady doskonale obrazuje proces przygotowania decyzji w Radzie. Rozpoczyna się on od prac organów przygotowawczych, które przygotowują projekt aktu prawnego. Następnie przekazywany jest on COREPER-owi, który uzgadnia jego ostateczny tekst przez usunięcie merytorycznych rozbieżności, jakie mogą zaistnieć między państwami członkowskimi. Ostatecznie gotowy projekt przedkładany jest Radzie do przyjęcia na jej posiedzeniu⁵²³. Rada Unii Europejskiej nie realizuje, zatem wszystkich prac samodzielnie, lecz decentralizując zadania na organy niższego szczebla systemu instytucjonalnego UE, odciąża się tym samym w swoich obowiązkach, co zdecydowanie wpływa na usprawnienie jej działań.

Po drugie, usprawnienie prac Komisji Europejskiej będące skutkiem wdrożenia zasady subsydiarności na poziomie UE zaobserwować można na przykładzie działania dyrekcji generalnych Komisji. Są to struktury odpowiadające za określoną dziedzinę polityki UE na przykład: budżet, energię, handel, konkurencję, środowisko. Dyrekcje

⁵¹⁹ K. Miastkowska-Daszkiewicz, *Tworzenie prawa...*, s. 203-204, E. Dynia, *Integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 140.

⁵²⁰ Lista organów przygotowawczych Rady Unii Europejskiej jest publikowana i regularnie uaktualniana przez Sekretariat Generalny.

⁵²¹ Art. 240 TFUE, Dz. Urz. UE z 2007 C 306, s. 1.

⁵²² Informacje pochodzą z portalu Rady Unii Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/> [15.05.2015].

⁵²³ A. Wlaź, *Instytucje Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 14-15.

zajmują się merytorycznym wsparciem komisarzy w określonych dziedzinach, opracowują projekty ustawodawcze, które zyskują oficjalny status dopiero po zatwierdzeniu ich przez kolegium komisarzy. Ponadto, odpowiadają one za finansowanie inicjatyw na poziomie UE, przeprowadzanie konsultacji społecznych oraz rozpowszechnianie informacji. Wykonują więc szereg prac uwalniając tym samym Komisję od ich realizacji. Innym przykładem usprawnień dokonujących się za sprawą zasady subsydiarności w Komisji jest jej współpraca z unijnymi agencjami. Są to wyspecjalizowane struktury, wyposażone w osobowość prawną, powstające na mocy aktów prawa wtórnego najczęściej na wniosek Komisji, która przyznaje im kompetencje i zleca zadania w określonych dziedzinach integracji Unii Europejskiej. Wśród nich, szczególnym rodzajem są agencje wykonawcze, które stacjonują przy Komisji Europejskiej, wspomagając ją w zarządzaniu jednym lub kilkoma programami UE⁵²⁴. Przykładowo, Agencja Wykonawcza do spraw Małych i Średnich Przedsiębiorstw w imieniu KE kieruje programem na rzecz prowadzenia badań naukowych „Horyzont 2020”, programem na rzecz środowiska i działania w dziedzinie klimatu „LIFE” czy Europejskim Funduszem Morskim i Rybackim (EFMiR). Z kolei Agencja Wykonawcza do spraw Konsumentów, Zdrowia i Żywności z ramienia KE zarządza programem UE w dziedzinie zdrowia, programem działań na rzecz konsumentów oraz programem „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności”⁵²⁵. Komisja także nie „bierze na siebie” wszystkich zadań, lecz wspiera się podległymi jej strukturami i przekazuje im działania, w których nie zachodzi konieczność jej bezpośredniego uczestnictwa.

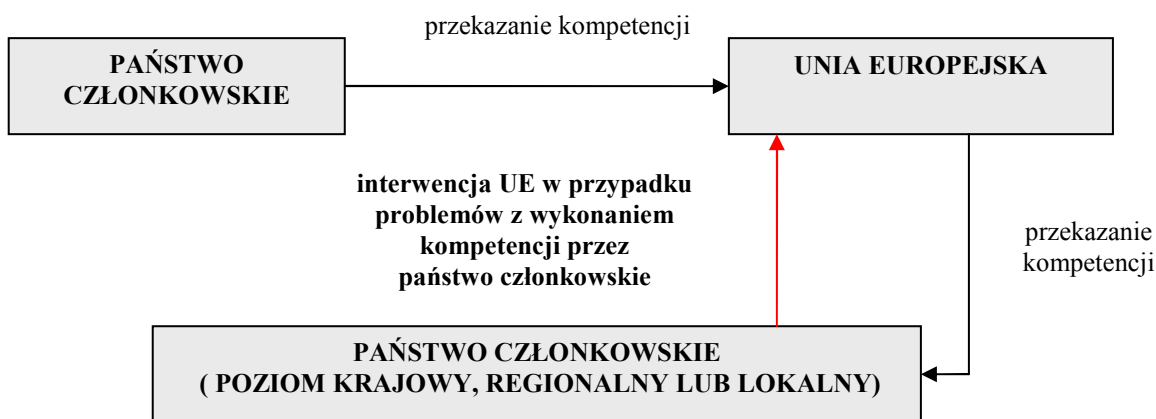
Usprawnienie prac instytucji UE dokonuje się także w wyniku decentralizacji zadań ze szczebla UE na szczebel krajowy. Z Traktatu o Unii Europejskiej wynika, że wszelkie prawotwórcze i wykonawcze decyzje powinny być podejmowane na najniższym jak to tylko możliwe szczeblu, najbliżej obywateli Unii. W praktyce przekazanie władzy jak najbliżej obywateli wiąże się z przekierowaniem kompetencji przez UE „w dół” na szczebel regionalny i lokalny. Jak zauważa Zdzisław Brodecki, ich ruch odbywa się wówczas dwustronnie, według pewnego schematu (rysunek 4). Polega to na tym, że państwa członkowskie UE przekazują jej fragment swoich kompetencji a ona w myśl zasady subsydiarności może przekazać je z powrotem na poziom krajowy

⁵²⁴ J. Ruszkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 320-322, 332.

⁵²⁵ Informacje pochodzą z witryny internetowej Unii Europejskiej, http://europa.eu/abouteu/agencies/index_pl.htm, [15.05.2015].

(regionalny lub lokalny). Gdy okaże się, że dane działanie przekracza możliwości organów szczebla krajowego wówczas działania podejmuje Unia Europejska⁵²⁶.

Rysunek 4. Ruch kompetencji w Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie Z. Brodecki, *Prawo integracji Europejskiej. Konstytucja dla Europy*, Warszawa 2011, s. 56.

W dziedzinach należących do kompetencji dzielonych nie ma potrzeby, aby Unia zajmowała się sprawami, z którymi mogą sobie poradzić państwa członkowskie. Interweniuje ona tylko wówczas, gdy zachodzi konieczność. Zasada subsydiarności w znaczący sposób odciąża instytucje UE zdejmując z niej odpowiedzialność za realizację wielu zadań. Może ona skupić się za to na rozstrzygnięciu o kwestiach najistotniejszych i trudnych z punktu widzenia państw członkowskich, co podkreślił w jednym ze swoich przemówień o stanie Unii Europejskiej wygłoszonym 11 września 2013 roku José Manuel Barroso. Ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej stwierdził, że: „Dzięki Unii Europejskiej łatwiej nam jest podjąć trudne wyzwania, przed którymi wspólnie stoimy. Aby jednak działać skutecznie, musimy skupić się na właściwych priorytetach i opracować odpowiednią liczbę przepisów. Nie wszystkie kwestie trzeba ustalać na szczeblu europejskim. Musimy się dobrze zastanowić, kiedy i w jakiej dziedzinie powinniśmy działać na tym szczeblu”. Następnie podkreślił: „Dostrzegam, jak ważna jest zasada pomocniczości. Zasada pomocniczości nie jest dla mnie konceptem technicznym. Jest to podstawowa zasada demokratyczna. Coraz silniej

⁵²⁶ Z. Brodecki, *Prawo integracji Europejskiej. Konstytucja dla Europy*, Warszawa 2011, s. 55-56; J. Kurzyński, *Vademecum samorządowca i polityka, czyli zasada subsydiarności w funkcjonowaniu samorządu gospodarczego*, Wrocław 2006, s. 21; R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 77.

zacieśniana unia między obywatelami Europy wymaga, aby decyzje zapadały w sposób jak najbardziej otwarty i możliwe najbliżej obywateli. Nie wszystko wymaga rozwiązania na poziomie europejskim. Europa musi koncentrować swoje wysiłki tam, gdzie jej działania będą miały największą wartość dodaną. Nie powinna wkraczać tam, gdzie tak nie jest. UE musi działać na dużą skalę w sprawach ważnych, a na mniejszą w sprawach bardziej błahych, co czasem w przeszłości mogło być zaniedbywane⁵²⁷.

Ponadto, podkreślić też trzeba, że państwa członkowskie dzięki zasadzie subsydiarności nie tylko odciążają instytucje UE przez realizację części jej zadań, ale również opiniują projekty UE. Widać to doskonale na przykładzie landów (krajów związkowych) Republiki Federalnej Niemiec, które mają wpływ na proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przywilej ten jest w pewnym sensie sposobem kompensacji utraty przez kraje związkowe kompetencji w niektórych dziedzinach w związku z przejęciem ich przez UE. Landy mogą wpływać w dwojaki sposób na prawodawstwo europejskie. Nieformalnie za sprawą na przykład: własnych przedstawicielstw przy UE, bezpośrednie kontakty z rządem federalnym, eurodeputowanymi, członkami Komisji Europejskiej oraz formalnie przez Bundesrat – drugą izbę niemieckiego parlamentu, która reprezentuje kraje związkowe. Kompetencję landów w zakresie wpływu na proces decyzyjny w UE określa niemiecka Ustawa Zasadnicza, która w art. 23 ust 2 wskazuje, że kraje związkowe współdziałają przez Bundesrat z Bundestag w sprawach związanych z Unią Europejską. Bundesrat wywiera zatem wpływ na niemieckie stanowisko we wszystkich sprawach przez opiniowanie projektów UE. Oczywiście jego zaangażowanie w sprawy dotyczące UE uzależnione jest od skali w jakiej dana kwestia wpływa na kompetencje krajów związkowych⁵²⁸. Przedstawiciele władz niemieckich landów oraz reprezentanci władz innych krajów związkowych (Austrii, Belgii) uczestniczą również w obradach i procesie podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej⁵²⁹.

Okazuje się zatem, że zasada subsydiarności może być wdrażana wszędzie tam, gdzie dochodzi do podziału kompetencji lub zadań między poszczególne jednostki

⁵²⁷ Cytat pochodzi z oficjalnej witryny internetowej Unii Europejskiej, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-891_pl.htm [15.05.2015].

⁵²⁸ W. Łysik, H. Romane, *Wpływ landów Republiki Federalnej Niemiec na proces decyzyjny w Unii Europejskiej na przykładzie Badenii-Wirtembergii i Bawarii*, [w:] *Współdziałanie administracji rządowej i samorządowej w Unii Europejskiej*, pod red. M. Kuleszy, M. Sakowicza, Warszawa 2009, s. 194-195.

⁵²⁹ Por. M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Białystok 2013, s.100.

organizacyjne, pozostające często względem siebie w hierarchicznej zależności⁵³⁰. Ma ona zastosowanie nie tylko między instytucjami UE *sensu largo* na poziomie Unii, ale także w relacji Unii Europejskiej z państwami członkowskimi.

Szczególne role zasady subsydiarności w systemie instytucjonalnym UE objawia się również w tym, że przyczynia się ona do znacznego rozszerzenia owego systemu. Proces ten zaobserwować można zwłaszcza w obszarze polityk o istotnym znaczeniu dla poziomu krajowego. Jedną z nich jest polityka regionalna UE, której celem jest wyrównywanie dysproporcji w poziomie życia i rozwoju między najbogatszymi i najbiedniejszymi regionami państw członkowskich Unii⁵³¹. Do osiągnięcia tego celu są wykorzystywane instrumenty polityki regionalnej, którymi są fundusze strukturalne i fundusz spójności. Prowadzeniem polityki regionalnej na zasadzie partnerstwa zajmują się centralne i regionalne organy państw członkowskich razem z Komisją Europejską. Ich współpracę w tym obszarze nazywa się „zarządzaniem dzielonym”, przebiegającym w trzech podstawowych etapach.

1. W pierwszym etapie na podstawie wniosku Komisji Europejskiej, Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej ustanawiają budżet i zasady korzystania z niego.
2. W drugim etapie Komisja ustala priorytety inwestycyjne i potrzeby państw członkowskich w zakresie ich rozwoju, które zamieszcza w umowach partnerskich. Państwa członkowskie przedkładają jej projekty programów operacyjnych⁵³², uwzględniające cele dla konkretnych obszarów działań. Mogą one obejmować całe państwa lub regiony UE a także dwa lub większą liczbę państw. W zakresie

⁵³⁰ A. Dobek, *Zasada pomocniczości...*, s. 157.

⁵³¹ J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, op. cit., s. 199; P. Solarz, *Rozwój Regionalny i polityka regionalna w Polsce w okresie 2004-2009*, [w:] *Polska 5 lat w Unii Europejskiej*, pod red. S. Konopackiego, Łódź 2009, s. 144.

⁵³² Zgodnie z art. 5 pkt 9 Ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (dalej u.z.p.p.r.) projekt jest przedsięwzięciem realizowanym w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą, Dz. U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658. W bardziej szczegółowym ujęciu projektem nazywa się: „zorganizowany i ułożony w czasie (z określonym początkiem i końcem) ciąg działań, zmierzający do osiągnięcia konkretnego i mierzalnego wyniku, adresowany do wybranych grup odbiorców, wymagający zaangażowania znacznych, lecz limitowanych środków rzeczowych, ludzkich i finansowych” – *Podręcznik zarządzania projektami miękkimi*, pod red. M. Banikowskiej, B. Gruczy, M. Majewskiego, M. Małek, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, Warszawa 2006, s. 8. Program operacyjny jest dokumentem zatwierdzonym przez Komisję Europejską, zawierającym zestaw spójnych priorytetów strategicznych, które mają zostać osiągnięte za pomocą funduszy UE. PO może mieć charakter sektorowy wówczas, gdy zarządzany jest centralnie (na przykład PO IiŚ czy PO IG) lub regionalny, gdy zarządzany jest przez samorządy województw (na przykład RPO). J. W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Leksykon funduszy Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 289.

przedłożonych planów inwestycyjnych KE prowadzi negocjacje z organami krajowymi celem ustalenia ich ostatecznej treści.

3. W trzecim etapie następuje wdrożenie przedmiotowych programów przez państwa członkowskie i przedstawiciele ich regionów polegające między innymi na ocenie, wyborze czy monitoringu projektów. Działania w tym zakresie organizowane są przez „instytucje zarządzające” w każdym państwie lub regionie⁵³³.

Zarządzanie polityką regionalną, a tym samym funduszami UE, uznaje się za klasyczny przykład realizacji zasady subsydiarności⁵³⁴. W jej realizacji rola Unii Europejskiej ma charakter pomocniczy. Komisja nie wybiera projektów, nie zarządza nimi, a jedynie zatwierdza ogólne programy obejmujące pewien zakres możliwych projektów i przekazuje na nie środki finansowe. Wspieraniem rozwoju regionów zajmują się, zatem głównie państwa członkowskie, a raczej niższe szczeble ich podziału terytorialnego zwłaszcza regiony (w Polsce ich odpowiednikiem są województwa). Zostają one dopuszczone są do tego procesu mocą stosownych regulacji w prawie wewnętrznym⁵³⁵. W Polsce głównym podmiotem realizującym unijną politykę rozwoju jest samorząd terytorialny. W związku ze stosowaniem zasady subsydiarności na jego administracji spoczywają obowiązki i odpowiedzialność za wdrażanie unijnych dotacji. Choć formalnie instytucje te nie są częścią systemu instytucjonalnego UE to realizując zadania przez nią delegowane i biorąc na siebie za nie odpowiedzialność faktycznie się nimi stają. Słusznie zatem uważa Maciej Perkowski, że są one częścią systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, który składa się z wielu poziomów instytucji. Jego górną granicę stanowi Komisja Europejska, dolną zaś instytucje samorządu terytorialnego mające bezpośredni kontakt z klientem w procesie rozdzielania unijnych dotacji. System instytucjonalny UE obejmuje więc nie tylko instytucje i organy szczebla unijnego, ale w zależności od realizowanych na poziomie krajowym polityk, także organy państw członkowskich szczebla centralnego i regionalnego. To założenie znajduje potwierdzenie merytoryczne, o czym w kolejnym podrozdziale⁵³⁶.

⁵³³ *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Polityka regionalna*, Publikacja Komisji Europejskiej, Luksemburg 2014, s. 9.

⁵³⁴ S. Luc, *Zasada pomocniczości w polityce gospodarczej Unii Europejskiej*, [w:] *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, pod red. J. Stacewicza, Warszawa 2012, s. 141.

⁵³⁵ K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 331.

⁵³⁶ M. Perkowski, *Podstawy procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich w Polsce*, [w:] *Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich*, pod red. M. Perkowskiego, Warszawa 2010, s. 24-25.

2.4 REKONSTRUKCJA „SUBSYDIARNA” SYSTEMU INSTYTUCJONALNEGO UNII EUROPEJSKIEJ I JEJ KONSEKWENCJE KRAJOWE

Przedstawiona w poprzednim podrozdziale rozprawy założenia w odniesieniu do zasady subsydiarności w istocie *de facto* prowadzą do rekonstrukcji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Oczywiście pozostają one zbieżne z prezentowaną wcześniej koncepcją systemu instytucjonalnego UE *sensu largo*, gdzie dopuszczone zostało włączenie organów krajowych państw członkowskich wykonujących zadania powierzone przez Unię. Założenie to, choć słuszne, nie jest jednak precyzyjne i nierozwijane stwarza paradoks jednoczesnego mówienia o systemie, którego granice pozostają nieokreślone. Aby więc koncepcja systemu instytucjonalnego UE *sensu largo* obejmująca organy krajowe mogła się merytorycznie obronić – musi zostać dookreślona kwestia organów krajowych wchodzących w jego skład oraz wiązanych z tym zasad.

Omawiany przy okazji rozważań na temat zasady subsydiarności podział kompetencji stanowi standard, a zarazem model relacji wewnątrz systemowych między instytucjami UE i krajów członkowskich. Z kolei przedmiot owych relacji *de facto* odzwierciedla przedmiot działań UE, a zatem jest on niezwykle rozległy. Pewnym ukierunkowaniem może być tu kwestia, w jakiej polityce UE zawiera się dana dziedzina współpracy. W politykach *stricte* unijnych zasadą jest właściwość UE. Oznacza to, że Unia jest jedynym podmiotem odpowiedzialnym za realizację określonych zadań i tylko jej instytucje na podstawie ustalonych procedur mogą być aktywne we wskazanych w art. 3 ust. 1 TFUE dziedzinach⁵³⁷. Z kolei aktywność państw członkowskich w tychże politykach jest ograniczona. Jeśli zachodzi konieczność wykonania przezeń pewnych działań, UE je do tego upoważnia i wyraźnie wskazuje, którymi kwestiami państwa mogą się zająć.

W przypadku polityk mieszanych kompetencja zależy od tego, w czyjej gestii pozostaje zagadnienie składowe danej polityki. Jeśli kompetencja należy do Unii, wówczas ona sama wskazuje, w jakim zakresie upoważnić do działania organy krajowe. Jako przykład można wskazać politykę rolną w ramach, której kwestie związane z kwotami mlecznymi ustala Unia⁵³⁸, a dotacje dla rolników obsługiwane są przez poszczególne państwa członkowskie i samorządy (na przykład w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, PROW). Podobnie dzieje się w przypadku Polityki

⁵³⁷ A. Kuś, *Rodzaje kompetencji Unii Europejskiej a unijna...*, op. cit., s. 86, P. Saganek, op. cit., s. 85-86.

⁵³⁸ H. Rasz, *System regulacji rynku mleka w Unii Europejskiej i w Polsce*, Kancelaria Sejmu Biuro Analiz i Ekspertyz, Warszawa 2002, s.1-3, http://biurosejmu.gov.pl/teksty_pdf/i-883.pdf, [17.05.2013].

Spójności. UE określa ogólne jej ramy cele kierunki rozwoju, natomiast wdrażanie jej założeń przy pomocy instrumentów w postaci odpowiednich funduszy Unia powierza państwom członkowskim. Jeśli kompetencja należy do państw członkowskich wówczas to one wskazują, co może wykonać Unia. Gdy okazuje się, że państwa członkowskie mogą same podołać konkretnym zadaniom Unia już w nich nie uczestniczy. Istnieją także dziedziny, w których Unia ma kompetencję w zakresie wspierania, uzupełniania i harmonizowania działań państw członkowskich (art. 6 TFUE), przy czym nie zastępuje ona kompetencji państw w tych dziedzinach⁵³⁹.

Dla systemu instytucjonalnego UE *sensu largo* kluczowe znaczenie mają te polityki, w których UE dzieli się kompetencjami z państwami członkowskimi i gdzie ewidentnie widać jej domeny. Wówczas w ramach realizacji tychże polityk dochodzi do wyraźnego wskazania, które obszary Unia powierza państwom członkowskim lub ich samorządom. Znaczącą wskazówką wydają się tu być przepływy finansowe. Można nawet metaforycznie stwierdzić, że: „pieniądze i kompetencje idą w parze”, ponieważ UE przekazując państwom członkowskim środki finansowe przekazuje także kompetencje do zajmowania się nimi. Wówczas oczekuje od nich realizacji związanych z tym zadań na przykład organizowania konkursów, obsługi projektów, kontroli organów obsługujących fundusze oraz kontroli wydatkowania unijnych środków. Jest to rola niezwykle ważna i odpowiedzialna zarazem.

Można, więc stwierdzić, że koncepcja systemu instytucjonalnego *sensu largo* obejmująca organy krajowe (państwowe i samorządowe) znajduje zastosowanie w obszarze Polityki Spójności, Polityki Rolnej i Polityki Rybołówstwa. Autorka rozprawy nie wyklucza tu innych obszarów, lecz mając na względzie tytułową problematykę pracy skupia się tylko na tych trzech politykach, ponieważ ich realizacja wiąże się z relacjami klient – administracja.

Zatem system instytucjonalny Unii Europejskiej *sensu largo* (rysunek 5) w konsekwencji „subsydiarnej” rekonstrukcji obejmuje po pierwsze instytucje szczebla unijnego – instytucje *sensu stricte*, które zawsze i w każdym wymiarze są częścią systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Do kategorii tej zalicza się zwłaszcza instytucje wskazane w art. 13 ust. 1 TUE, oraz pozostałe instytucje działające na poziomie UE. Wszystkie one w swojej działalności są współzależne i właściwe przedmiotowo (szczególnie instytucje wskazane w art. 13 ust. 1 TUE) w zakresie

⁵³⁹ Por. A. Kuś, *Rodzaje kompetencji Unii Europejskiej a unijna...*, s. 82.

poszczególnych polityk, w tym Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybołówstwa. W praktyce występują jednak pewne dysproporcje w przedmiocie ich zainteresowań. Przykładowo, Rada Europejska zajmuje się tworzeniem dokumentów strategicznych (na przykład Strategia Lizbońska, Europa 2020), Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski oraz częściowo Komisja Europejska tworzą akty prawa wtórnego, Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów pełnią funkcje doradcze, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Sąd wypowiedają się w kwestiach spornych, natomiast Trybunał Obrachunkowy zajmuje się sprawowaniem kontroli finansowej. Przyznać jednak trzeba, że w obszarze Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybołówstwa zasadnicze ma Komisja Europejska. Instytucja ta na poziomie UE odpowiada między innymi za negocjowanie budżetu UE, zarządzanie środkami finansowymi UE, zatwierdzanie programów operacyjnych oraz kontrolowanie wydatków funduszy UE. Równie ważną, choć nie tak doniosłą rolę pełni także Komitet Regionów, który merytorycznie jest jedną najbardziej kompetentnych struktur w przedmiocie funduszy w polityce regionalnej⁵⁴⁰.

Po drugie, system instytucjonalny UE *sensu largo* obejmuje organy krajowe, które są zaangażowane w proces wdrażania funduszy UE w Polsce. Są one częścią tego systemu wyłącznie w zakresie realizowanych z ramienia UE zadań. Do niedawna granica między poziomem Unii a poziomem krajowym (Polska) była wyraźnie zarysowana. Obecnie owe rozgraniczenie ulega postępującemu zanikowi, po pierwsze, z powodu tego, że między Komisją Europejską a polskimi instytucjami szczebla rządowego prowadzona jest bilateralna i regularna współpraca w zakresie wdrażania funduszy UE, a po drugie, dlatego że Komisja Europejska prowadzi regularną współpracę z samorządami województw w zakresie wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych⁵⁴¹. Wracając jednak do współpracy KE z instytucjami szczebla krajowego podkreślić trzeba, że w perspektywie finansowej 2007-2013 instytucja ta w związku z wdrażaniem funduszy UE współpracowała intensywnie między innymi z:

1. Ministerstwem Rozwoju Regionalnego⁵⁴² (MRR) - kierujący tym resortem minister pełnił funkcję instytucji zarządzającej (IZ)⁵⁴³ dla wszystkich programów

⁵⁴⁰ M. Perkowski i in., *Ramy instytucjonalne zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, [w:] *Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, pod red. M. Perkowskiego, Warszawa 2008, s. 58-59.

⁵⁴¹ Ibidem.

⁵⁴² W latach 2013-2015 odpowiednio Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, a od 16 listopada 2015 roku Ministerstwo Rozwoju.

operacyjnych czyli: Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG), Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW), Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (PO PT), Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (PEWT). Ponadto, utworzony w strukturze Ministerstwa Departament Instytucji Certyfikującej przedkładał Komisji Europejskiej poświadczony deklaracje wydatków i wniosków o płatność⁵⁴⁴.

2. Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) – kierujący tym resortem minister pełnił funkcję instytucji zarządzającej dla Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), natomiast Dyrektor Departamentu Rybołówstwa (Minister do spraw Rybołówstwa) tego Ministerstwa pełnił funkcję instytucji zarządzającej dla Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (PO RYBY)⁵⁴⁵.
3. Ministerstwem Finansów (MF) – kierujący tym resortem minister odpowiadał za otrzymywanie płatności z Komisji Europejskiej, natomiast Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej powołany w strukturze tego ministerstwa odpowiadał za przedstawianie KE strategii audytu funduszy UE w Polsce⁵⁴⁶.

Powyższe instytucje przekazywały zadania związane z wdrażaniem funduszy UE innym organom/ instytucjom na poziomie krajowym. Przykładowo, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi powierzyło wdrażanie PROW Agencji Rynku Rolnego (ARR) oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) jako instytucjom wdrażającym (IW, nazywane także instytucjami pośredniczącymi drugiego stopnia, IP II). Ostatnia z tych instytucji pełniła również funkcję instytucji pośredniczącej⁵⁴⁷ dla PO RYBY. Również Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na poziomie krajowym powołało szereg instytucji do obsługi zarządzanych przez siebie programów operacyjnych⁵⁴⁸. Powstały, więc odpowiednio instytucje pośredniczące (IP) dla PO KL,

⁵⁴³ Szczegółowe informacje na temat instytucji zarządzających w podrozdziale 3.2 rozprawy.

⁵⁴⁴ R. Poździk, *Fundusze unijne zasady finansowania projektów ze środków unijnych w Polsce*, Lublin 2008, s. 95, 134, 152, 168, 173; A. Wicher, *Możliwości pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych w latach 2007-2013*, [w:] *Fundusze Unii Europejskiej dla przedsiębiorców 2007-2013*, Warszawa 2009, s. 53-54, 62-63, 78.

⁵⁴⁵ *Ibidem*, s. 81 i 84.

⁵⁴⁶ J. Odachowski, *Instytucje uczestniczące w systemie zarządzania i wdrażania bezzwrotnych środków unijnych*, [w:] *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce*, Wrocław 2012, s. 143-144.

⁵⁴⁷ Szczegółowe informacje na temat instytucji pośredniczących w podrozdziale 3.2 rozprawy.

⁵⁴⁸ Wykaz instytucji zaangażowanych we wdrażanie funduszy UE znajduje się w podrozdziale 3.2 rozprawy (tabela 5 w rozdziale 3.2.3).

PO IiŚ, PO IG, oraz PO RPW. Instytucje pośredniczące dla programów PO KL, PO IiŚ oraz PO IG z kolei przekazywały zadania związane z wdrażaniem funduszy UE instytucjom wdrażającym⁵⁴⁹.

Po trzecie system instytucjonalny UE *sensu largo* obejmuje rozmaite organy i podmioty samorządowe. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pewien zakres zadań związanych z realizacją niektórych komponentów programu PO KL przekazało samorządom wojewódzkim, te zaś delegowały zadania na inne podmioty na przykład instytucje samorządowe czyniąc je instytucjami wdrażającymi. Działające na poziomie regionów instytucje wdrażające mogły przez ogłoszenie konkursu scedować obsługę funduszy także innym lokalnym podmiotom jak powiatowe urzędy pracy (PUP), czy duże i doświadczone organizacje pozarządowe (NGO's)⁵⁵⁰.

Na poziomie regionalnym wdrażano także PO IiŚ, zadaniem tym z ramienia krajowych instytucji pośredniczących zajmowały się wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW)⁵⁵¹. Również w ramach POIG do obsługi (działania 8.1) powoływano podmioty samorządowe na przykład w województwie podlaskim zadanie to realizowała Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego (PFRR).

Także w przypadku PROW i PO RYBY obsługa tych programów przekazana była samorządom wojewódzkim, pełniącym odpowiednio funkcję instytucji wdrażających i instytucji pośredniczących w tych programach oraz oddziałom regionalnym ARiMR, które pełniły funkcję instytucji wdrażających dla PROW oraz instytucji pośredniczących dla PO RYBY⁵⁵². Dalej odpowiednio w programach tych uczestniczyły lokalne grupy działania (LGD) i lokalne grupy rybackie (LGR)⁵⁵³.

⁵⁴⁹ A. Wicher, op. cit., s. 53-54, 62-63, 78, 81, i 84; Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Załącznik nr 3 Lista instytucji uczestniczących we wdrażaniu PO KL, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 1 stycznia 2012 r., s. 336-339; Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Szczegółowy opis priorytetów, Warszawa 14 sierpnia 2012, s. 12 i nast.; Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007- 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 stycznia 2012, s. 194-273, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007 – 2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013, Szczegółowy opis osi priorytetowych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 12 września 2012 r., s. 15.

⁵⁵⁰ Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, op. cit., s. 336-339.

⁵⁵¹ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, op. cit., s. 30 i nast.

⁵⁵² Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa październik 2010, s. 373-375; Opis Systemu Zarządzania i Kontroli dla Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, listopad 2011, s. 6-7.

⁵⁵³ K. Szambelańczyk, *Praktyczne wdrażanie wsparcia w ramach lokalnych grup rybackich oraz udział w procesie aplikacyjnym urzędów marszałkowskich.*, s. 2, <http://www.sprl.pl/userfiles/files/pdf/osiv.pdf> [25.12.2015] r.

Możliwe również było automatyczne przejście z poziomu UE na poziom samorządowy, co miało miejsce w przypadku wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) przez samorządy wojewódzkie, które z Komisją Europejską prowadziły negocjacje programów regionalnych a następnie ponosiły odpowiedzialność za ich zarządzanie i realizację w regionach. Samorządy wojewódzkie jako instytucje zarządzające w zakresie RPO powoływały instytucje pośredniczące, których funkcję pełniły na przykład WFOŚiGW⁵⁵⁴. Zdarzało się również, że instytucje pośredniczące wskazywały instytucje wdrażające jak na przykład Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości⁵⁵⁵. System instytucjonalny UE *sensu largo* objął swym zakresem również struktury międzypaństwowe z uwagi na możliwość tworzenia w ramach Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej Wspólnych Sekretariatów Technicznych (WST) powoływanych do obsługi tych programów⁵⁵⁶. Wspomnieć także należy o organach kontrolnych, czyli Urzędach Kontroli Skarbowej (UKS) realizujących kontrolę finansową beneficjentów⁵⁵⁷ oraz Wojewódzkich Sądach Administracyjnych (WSA) sprawujących kontrolę sądową w procesie wdrażania funduszy UE w Polsce⁵⁵⁸. Instytucje te z jednej strony chroniąc interes finansowy UE oraz prawny interes jednostki w procesie wdrażania funduszy UE stają się poniekąd częścią systemu instytucjonalnego UE *sensu largo* jednak dla problematyki pracy mają znaczenie marginalne z tego powodu, że praktycznie w procesie wdrażania funduszy UE nie obsługują klienta w ramach standardu dobrej administracji.

⁵⁵⁴ A. Wicher, op. cit., s. 84; B. Ekstowicz, M. J. Malinowski, *Polityka strukturalna Unii Europejskiej stymulatorem procesów modernizacji i rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski w latach 2007-2015*, Toruń 2010, s. 147. Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013, Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego, Poznań, styczeń 2007, s. 129.

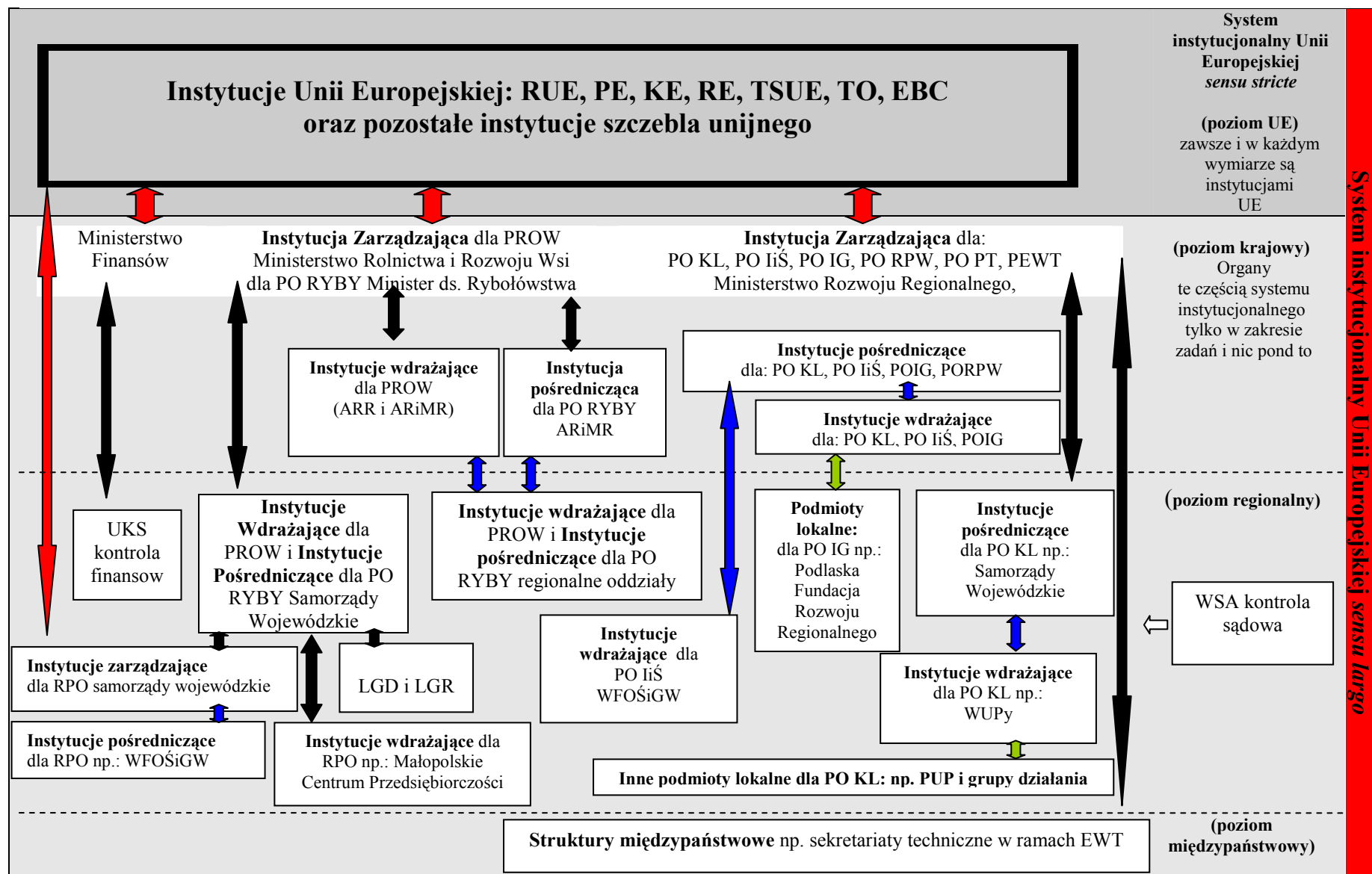
⁵⁵⁵ Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013, Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 780/07 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 4 października 2007 r. w sprawie przyjęcia Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013, Kraków, październik 2007 r., s.130-138.

⁵⁵⁶ Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 (stan na 30 czerwca 2012 r.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej, Warszawa 2012, s. 9-10.





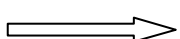
⁵⁵⁷ I. Krassowska, *Instytucje w Programach Operacyjnych*, „Europejski Doradca Samorządowy” 2008, nr 1, s. 18.

⁵⁵⁸ M. Kojło, W. Stachurski, *Poziom sądowy procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskiej w Polsce. Sądowa kontrola oceny wniosków*, [w:] *Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich*, pod red. M. Perkowskiego, Warszawa 2010, s. 88-142.

Rysunek 5: Rekonstrukcja subsydiarna systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej



System instytucjonalny Unii Europejskiej sensu largo

-  Regularne przekazywanie kompetencji w zakresie funduszy UE między KE a IZ (organami krajowymi/samorządowymi państw członkowskich);
-  Regularne przekazywanie kompetencji w zakresie funduszy UE między IZ a IP/IW;
-  Regularne przekazywanie kompetencji w zakresie funduszy UE między IP a IW;
-  Przekazywanie kompetencji w zakresie funduszy UE między IW a podmiotami lokalnymi;
-  Kontrola sądowa;

Źródło: opracowanie własne.

Organy krajowe, które realizują zadania UE i w związku z tym są częścią jej systemu instytucjonalnego nie różnią się zasadniczo od pozostałych. Pewne konsekwencje jednak egzemplifikują się. Po pierwsze, urzędnicy zatrudniani do obsługi funduszy mogą korzystać z przywilejów płynących z realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna lub komponentu pomoc techniczna w programach krajowych lub regionalnych⁵⁵⁹. Są one formą wsparcia urzędników służącą temu, by potrafili oni lepiej zarządzać funduszami UE i nadzorować ich wydatkowanie i rozliczanie. Pomoc techniczna wspiera administrację merytorycznie, finansowo oraz organizacyjnie. Środki programu/komponentu służą między innymi rozwojowi potencjału instytucji zaangażowanych w administrowanie funduszami między innymi przez podnoszenie kwalifikacji urzędników przy wykorzystaniu tradycyjnych form takich, jak: warsztaty, kursy (w tym kursy językowe), studia, szkolenia (zarówno zakresie podnoszenia efektywności pracy jak i w określonej dziedzinie na przykład prawa) oraz przy wykorzystaniu nowatorskich rozwiązań edukacyjnych, czyli: e-learning, benchlearning, współpraca i wymiana bliźniacza pomiędzy instytucjami oraz akcje informacyjno-edukacyjne. Korzystając z programu urzędnicy w szczególności mogą pozyskać/poszerzyć wiedzę w zakresie zagadnień związanych z obsługą realizacją Polityki Spójności między innymi w zakresie: zamówień publicznych, pomocy publicznej czy oddziaływania na środowisko⁵⁶⁰. Inną korzyścią płynącą z pomocy technicznej dla kadry urzędniczej obsługującej fundusze jest wzrost

⁵⁵⁹ Por. *Szkolenia w administracji rządowej*, „Biuletyn Pomoc Techniczna” 2009, nr 2, s. 8-9.

⁵⁶⁰ Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 28 czerwca 2007, s. 23-27, również w wersji POTP z dnia 29 października 2013 r., s. 26-32; Zasady realizacji Pomocy technicznej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 1 stycznia 2010 r., s. 7-9, również w wersji dokumentu z dnia 24 lutego 2014 r., s. 7-9; *Administracja działa coraz sprawniej*, [w:] Biuletyn Pomocy Technicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego s. 4-5, https://www.popt.20072013.gov.pl/dzialaniapromocyjne/Documents/Biuletyn_Pomocy_Technicznej_711.pdf; witryna internetowa Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna, <https://www.popt.gov.pl/> [16.07.2014].

wynagrodzeń⁵⁶¹. Dalej wspomnieć należy o polepszeniu warunków pracy urzędników przez zakup sprzętu, dofinansowania czy tworzenie i rozwój systemów i infrastruktury teleinformatycznej⁵⁶².

Po drugie tym, co odróżnia instytucje zaangażowane w proces wdrażania funduszy UE od innych instytucji krajowych jest specjalna ścieżka odwoławcza od rozstrzygnięć wydawanych w ramach oceny projektów. Wnioskodawcy mają do dyspozycji przewidziane prawem środki odwoławcze, które wnoszą do instytucji wskazanych w dokumentach konkursowych. Są to najczęściej instytucje ogłaszające i organizujące konkursy, instytucje zarządzające programami lub instytucje pośredniczące w ich zarządzaniu. Środki te podlegają rozpatrzeniu wedle ściśle określonej procedury⁵⁶³. Wnioskodawcy w związku z zastrzeżeniami w zakresie oceny projektów nie odwołują się, więc na przykład do Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, czyli organów właściwych w zakresie rozpatrywania między innymi skarg i odwołań od decyzji administracyjnych oraz zażaleń na postanowienia organów administracji, lecz do instytucji biorących udział w procesie wdrażania funduszy w Polsce⁵⁶⁴.

Po trzecie, organy krajowe biorące udział w procesie wdrażania funduszy UE podlegają szczególnej kontroli. Czynność realizowana jest wobec nich nie tylko przez instytucje krajowe takie, jak na przykład: Najwyższą Izbę Kontroli, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, czy Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, ale również przez specjalne struktury należące do systemu wdrażania funduszy UE, czyli instytucję audytową (IA)⁵⁶⁵ czy komitety monitorujące. Funkcję IA w Polsce pełni Generalny Inspektorat Kontroli Skarbowej. Organ ten przy udziale Ministerstwa Finansów oraz UKS weryfikuje, czy czynności związane z dzieleniem funduszy UE realizowane są zgodnie z prawem i procedurami przez audyty funkcjonowania całego systemu zarządzania i kontroli realizacji środków unijnych. Z kolei komitety monitorujące badają postęp realizacji poszczególnych programów operacyjnych. Co więcej, osobliwe dla systemu wdrażania funduszy UE jest również to, że instytucje go

⁵⁶¹ Por. M. Perkowski, *Zrównoważone prawem zarządzanie projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, [w:] *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, pod red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowskiej-Małuseckiej, Katowice 2009, s. 441.

⁵⁶² *Administracja działa coraz sprawniej*, op. cit., s. 4-5.

⁵⁶³ Szerzej na temat procedury odwoławczej w podrozdziale 4.2. niniejszej rozprawy.

⁵⁶⁴ Por. A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa samorządowego kolegium odwoławczego*, „*Studia Lubuskie*” 2009, nr 5, s. 122.

⁵⁶⁵ Szczegółowe informacje na temat instytucji audytowej w podrozdziale 3.2 rozprawy.

obsługujące mogą być kontrolowane przez samą Unię Europejską, a właściwie niektóre jej instytucje. Wśród nich wskazać należy zwłaszcza Komisję Europejską. Jej służby mogą weryfikować organy krajowe wdrażające fundusze UE między innymi pod kątem skuteczności zarządzania i kontroli wykorzystania funduszy UE, prawidłowości wydatków zadeklarowanych KE do sfinansowania, prawidłowości procedur wyboru projektów, prawidłowości procedur raportowania o zaistniałych nieprawidłowościach, wdrażania zasad zgodności przeprowadzania zamówień publicznych, prawidłowości wytycznych przekazywanych instytucjom pośredniczącym i beneficjentom oraz realizacji wymogów w zakresie promocji. Organy krajowe wdrażające fundusze UE mogą być również kontrolowane przez Europejski Urząd Zwalczenia Nadużyć Finansowych, które może prowadzić inspekcje w państwach członkowskich w kooperacji z krajowymi służbami dochodzeniowymi, policją, władzami sądowymi i administracyjnymi w związku z nadużyciami w zakresie wdrażania funduszy UE. Kontrola może być realizowana również przez audytorów Trybunału Obrachunkowego, którzy sprawdzają organy odpowiedzialne za zarządzanie i wydatkowanie unijnych środków. Audytorzy w szczególności badają sposób rejestrowania i dokumentowania operacji finansowych, legalność i prawidłowość ich przeprowadzania oraz sposób zarządzania funduszami pod kątem oszczędności, wydajności oraz skuteczności⁵⁶⁶.

Jak się wydaje, postrzeganie organów krajowych jako części systemu instytucjonalnego UE, dotychczas traktowane jako wyjątek - w obszarze wdrażania funduszy UE staje się zasadą. Z tym zaś wiążą się określone konsekwencje. Skoro bowiem urzędnicy krajowi realizują zadania UE, negocjują i mają kontakt z jej instytucjami, należy od nich oczekiwać więcej⁵⁶⁷. Świadomość tego stanu rzeczy jest na ogół płytka, ale interes publiczny polega na tym, by była głęboka i z przekonaniem realizowana.

⁵⁶⁶ Raport zbiorczy o wynikach kontroli NIK w zakresie wykorzystywania środków z budżetu Wspólnot Europejskich w ramach polityki spójności w Polsce, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa sierpień 2009 r., s. 11-16; M. Perkowski i in., *Ramy instytucjonalne zarządzania...*, s. 69.

⁵⁶⁷ Por. M. Perkowski, *Zrównoważone prawem...*, s. 440-441.

Rozdział 3.

INSTYTUCJE POLSKIE A UNIJNE PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI

Instytucje krajowe uczestniczące w procesie wdrażania funduszy Unii Europejskiej jako część systemu instytucjonalnego Unii zobowiązane są działać z poszanowaniem jej zasad i standardów. Powinny zatem kierować się standardem dobrej administracji i respektować wynikające z niej prawo do dobrej administracji (jako zasadę ogólną/prawo podstawowe), które potwierdza KPPUE. Teza ta choć dowiedziona teoretycznie, wymaga jednak zbadania sytuacji krajowej. Do jej zweryfikowania niezbędne jest ustalenie katalogu instytucji krajowych, który należy stworzyć opierając się na konkretnych kryteriach. Istotne jest także ustalenie, czy w polskiej praktyce wypracowano ścieżkę gwarantującą zabezpieczenie prawa do dobrej administracji.

3.1 KRYTERIA IDENTYFIKACJI INSTYTUCJI POLSKICH WDRAŻAJĄCYCH FUNDUSZE UNII EUROPEJSKIEJ ZOBOWIĄZANYCH GWARANTOWAĆ PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI

Celem zidentyfikowania instytucji polskich związanych z wdrażaniem funduszy UE, które zobowiązane są gwarantować prawo do dobrej administracji autorka niniejszej rozprawy zastosowała trzy kryteria, zaliczając do nich:

1. kryterium polityk Unii Europejskiej wdrażanych przez daną instytucję,
2. kryterium zadań związanych z wdrażaniem funduszy Unii Europejskiej,
3. kryterium kontaktu z klientem.

Ich przyjęcie wynikało głównie z procesu wdrażania polityk UE na poziomie krajowym oraz zasad realizacji prawa do dobrej administracji. W pierwszej kolejności należało na poziomie UE zlokalizować polityki, których wdrażanie na gruncie krajowym wiąże się z wykorzystaniem funduszy UE. Następnie niezbędne było określenie zadań związanych z ich realizacją. Ostatecznie jako, że prawo do dobrej administracji

powinno być stosowane wszędzie tam, gdzie jednostka ma kontakt z organem administracji należało spośród instytucji realizujących zadania związane z wdrażaniem funduszy UE w Polsce wskazać te, które miały kontakt z klientem.

3.1.1 KRYTERIUM POLITYK UNII EUROPEJSKIEJ WDRAŻANYCH PRZEZ DANĄ INSTYTUCJĘ

Pierwszym kryterium identyfikacji instytucji polskich zobowiązanych do zagwarantowania prawa do dobrej administracji w obszarze wdrażania funduszy Unii Europejskiej jest kryterium wdrażanych przez nie polityk Unii Europejskiej. Pod pojęciem polityki Unii Europejskiej należy rozumieć działalność instytucji UE opierającą się na założeniach traktatowych i dążącą do osiągnięcia wytyczonych w nich celów⁵⁶⁸. Definiuje się je również jako: „wszelkie formy aktywności instytucji UE wewnątrz tego ugrupowania integracyjnego”⁵⁶⁹. Obszerny katalog polityk Unii Europejskiej zawiera TFUE w części trzeciej zatytułowanej „Polityki i działania Unii Europejskiej”. Obejmuje on między innymi politykę handlową w tym: Rynek wewnętrzny, Swobodny przepływ towarów, Swobodny przepływ osób, usług i kapitału (tytuł II i IV), Politykę rolnictwa i rybołówstwa (tytuł III), Politykę transportową (tytuł VI), Politykę w dziedzinie konkurencji, podatków i zbliżania ustawodawstw (tytuł VII), Politykę zagraniczną i bezpieczeństwa w tym: przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wspólną politykę azylową i imigracyjną (tytuł V), Politykę gospodarczą i pieniężną (tytuł VIII), Politykę zatrudnienia (tytuł IX), Politykę społeczną (tytuł X), Politykę w dziedzinie edukacji, kształcenia zawodowego, młodzieży i sportu (tytuł XII), Politykę w dziedzinie kultury (tytuł XIII), Politykę w dziedzinie zdrowia publicznego (tytuł XIV), Politykę ochrony konsumentów (tytuł XV), Sieci transeuropejskie (tytuł XVI), Politykę przemysłową (tytuł XVII), Politykę spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (tytuł XVIII) Politykę w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego oraz przestrzeni kosmicznej (tytuł XIX) Politykę w zakresie środowiska (tytuł XX), Politykę w dziedzinie energetyki (tytuł XXI), Politykę w dziedzinie turystyki (tytuł XXII), Politykę w dziedzinie ochrony ludności (tytuł

⁵⁶⁸ Por. J. Barcik, *Polityki i działania wewnętrzne Unii*, [w:] J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 311; J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Polityki Spójności*, Warszawa 2010, s. 91.

⁵⁶⁹ A. Kuś, *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010, s. 370.

XXIII) oraz Politykę w dziedzinie współpracy administracyjnej (XXIII)⁵⁷⁰. Polityk UE jest bardzo wiele, jednak dla obszaru podejmowanych badań najistotniejsze znaczenie mają trzy polityki, są to

1. Polityka Spójności.
2. Wspólna Polityka Rolna (WPR).
3. Wspólna Polityka Rybołówstwa (WPRyb).

Za ich wyborem przemawia kilka argumentów. Po pierwsze, są to polityki, w realizacji których stosuje się kompetencję dzieloną między UE, a państwa członkowskie. Po drugie, są to polityki, które za przyczyną zasady subsydiarności wdrażanie są na poziomie krajowym. Po trzecie, są to polityki, do realizacji, których wykorzystywane są fundusze UE. Po czwarte, są to polityki, których wdrażanie na poziomie krajowym wymaga istnienia relacji administracja publiczna - klient.

Początki pierwszej ze wskazanych polityk - Polityki Spójności (ang. *Cohesion Policy*) sięgają momentu podpisania w 1957 roku Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Odniesienie do niej pojawiało się wówczas w preambule traktatu, gdzie państwa członkowskie wyraziły troskę o potrzebę wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zapewnienia ich harmonijnego rozwoju przez zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych⁵⁷¹. Od tamtej pory do chwili rozpoczęcia perspektywy finansowej UE 2007-2013 Polityka Spójności silnie ewaluowała⁵⁷².

W literaturze Polityka Spójności definiowana jest jako ogół działań władz publicznych zmierzających do optymalnego wykorzystania zasobów państw i regionów oraz zapewniających im trwały wzrost gospodarczy i społeczny oraz wysoki poziom konkurencyjności. Jej działania ukierunkowane są na wyrównywanie szans państw i regionów, ze szczególnym naciskiem na likwidowanie opóźnień tych, które są najslabiej rozwinięte⁵⁷³. W najbardziej ogólnym ujęciu Polityka Spójności jest zespołem

⁵⁷⁰ Część trzecia TFUE „Polityki i działania Unii Europejskiej”, Dz. U. C 326 z 26.10.2012, s. 1; por. A. Kuś, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 370.

⁵⁷¹ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, op. cit., w wersji z dnia 25 marca 1957 r.

⁵⁷² Por. R. Willa, *Polityka spójności Unii Europejskiej - geneza, ewolucja, stan obecny*, [w:] „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2010, t. XVII, nr 2, s. 21-38; T. Drożyński, *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych. Wnioski dla Polski*, Łódź 2012, s. 87-123.

⁵⁷³ C. Rumford, *European Cohesion. Contradiction in EU integration*, Londyn 2008, s. 21. B. Wieliczko, *Polityka regionalna Unii Europejskiej w Polsce*, Warszawa 2003, s. 7.

działań promujących i wspierających szeroko pojmowany i harmonijny rozwój państw członkowskich i ich regionów⁵⁷⁴.

Zdarza się, że Politykę Spójności określa się mianem Polityki Strukturalnej (ang. *Structural Policy*) czy Polityki Regionalnej (ang. *Regional Policy*). Niestety wszystkie trzy pojęcia nie zostały zdefiniowane na gruncie przepisów traktatowych. Literatura przedmiotu wskazuje, że w przybliżeniu podejmują one tą samą problematykę⁵⁷⁵. Wszystkie przyczyniają się do realizacji celu, jakim jest niwelowanie różnic w rozwoju gospodarczym, społecznym i terytorialnym Unii⁵⁷⁶. Tym, co zasadniczo je od siebie odróżnia jest zasięg oddziaływania. Polityka Strukturalna jest celową działalnością organów władzy publicznej zmierzającą do zmiany struktury gospodarczej i pobudzenia rozwoju gospodarczego konkretnego obszaru⁵⁷⁷. Podobnie jest z Polityką Regionalną, która koncentruje się na zwiększeniu spójności gospodarczej i społecznej regionów Unii przez niwelowanie różnic rozwoju między nimi. Polityka Spójności ma zaś zasięg krajowy i regionalny, więc jest pojęciem o szerszym zakresie⁵⁷⁸.

W latach 2007-2013 ramy prawne funkcjonowania Polityki Spójności określał Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 174-178) oraz kilka unijnych rozporządzeń:

- rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (dalej rozporządzenie ogólne)⁵⁷⁹,
- rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999⁵⁸⁰,

⁵⁷⁴ J. W. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa 2013, s. 366-367; P. Nowicki, *Polityka spójności Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, pod red. J. Galstera, Toruń 2010, s. 614-615; J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 326.

⁵⁷⁵ T. Hoffmann, *Zmiany uwarunkowań Polityki Spójności UE w latach 2014-2020 ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16, s. 221.

⁵⁷⁶ P. Nowicki, op. cit., s. 614-615.

⁵⁷⁷ J. W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Leksykon funduszy...*, s. 263.

⁵⁷⁸ P. Nowicki, op. cit., s. 614-615.

⁵⁷⁹ Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31.07.2006, s. 25.

⁵⁸⁰ *Ibidem*, s. 1.

- rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1081/2006 z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999⁵⁸¹,
- rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94⁵⁸²,
- rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1082/2006 z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej⁵⁸³.

Głównym celem Polityki Spójności jest podejmowanie działań wzmacniających spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną UE, które w szczególności powinny zmierzać do zmniejszenia dysproporcji w poziomie rozwoju różnych regionów, być nastawione na walkę z zacofaniem regionów najmniej uprzywilejowanych w tym obszarów wiejskich, podlegających przemianom przemysłowym, odczuwających skutki niekorzystnych warunków przyrodniczych i demograficznych jak na przykład regiony północne o bardzo niskiej gęstości zaludnienia, regiony wyspiarskie, górskie czy transgraniczne⁵⁸⁴. Cel ten w latach 2007-2013 był osiąganym za pomocą trzech celów szczegółowych:

- 1) konwergencja, który był ukierunkowany na wspieranie wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych miejsc pracy w najslabiej rozwiniętych regionach i państwach członkowskich Unii. Jego osiągnięcie miało dokonać się przez: poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia; zwiększenie ilości i poprawę jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki; rozwój innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy; zdolności adaptacyjne do zmian gospodarczych i społecznych; ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego oraz zwiększanie wydajności administracji,
- 2) konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, którego zadaniem było poprawa konkurencyjności i atrakcyjności regionów oraz zatrudnienia przez: przewidywanie zmian gospodarczych i społecznych; zwiększenie i poprawę jakości inwestycji w kapitał ludzki; innowacyjność i promowanie społeczeństwa

⁵⁸¹ Ibidem, s. 12.

⁵⁸² Ibidem, s. 79.

⁵⁸³ Ibidem, s. 19; Por. J. Hołub-Iwan, *Nowa perspektywa finansowa w okresie finansowania 2007-2013*, [w:] M. Dylewski, B. Filipiak, A. Guranowski, J. Hołub-Iwan, *Zarządzanie finansami projektu europejskiego*, Warszawa 2009, s. 15-16.

⁵⁸⁴ Art. 174 TFUE w wersji skonsolidowanej, Dz. U. C 326 z 26.10.2012, s.1.

opartego na wiedzy; przedsiębiorczości; ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego oraz poprawę dostępności, zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych, jak również rozwój rynków pracy sprzyjających integracji społecznej,

- 3) europejska współpraca terytorialna, który skoncentrowany był na umacnianiu współpracy transgranicznej przez podejmowanie wspólnych inicjatyw lokalnych i regionalnych, wzmocnieniu współpracy transnarodowej oraz współpracy międzyregionalnej i wymianie doświadczeń na różnych poziomach podziału terytorialnego⁵⁸⁵.

W obecnej perspektywie finansowej obejmującej lata 2014-2020 realizacja Polityki Spójności odbywa się głównie na podstawie o art. 174-178 TFUE oraz pakietu pięciu rozporządzeń⁵⁸⁶. Nowa polityka w dalszym ciągu kontynuuje wsparcie większości kierunków z poprzedniego okresu finansowania. Jednak skupia się przede wszystkim na dwóch celach, czyli inwestycjach na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz europejskiej współpracy terytorialnej. Kluczowy wpływ na jej obecny kształt wywarła przyjęta w czerwcu 2010 roku przez Radę Unii Europejskiej strategia Europa 2020⁵⁸⁷. Działania interwencyjne Polityki Spójności koncentrują się na jej jedenastu priorytetach, którymi są:

⁵⁸⁵ Art. 3 ust 2. rozporządzenia nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31.07.2006, s. 25; por. M. Perkowski, i in., *Ramy instytucjonalne...*, s. 72; T. Drożyński, op. cit., s. 118-119; J. Hołub-Iwan, *Nowa perspektywa...*, s. 13-14.

⁵⁸⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 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 1083/2006, Dz. Urz. UE L 347/320 z dnia 20.12.2013 r.; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 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 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz. Urz. UE L 347/289 z dnia 20.12.2013 r.; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, Dz. Urz. UE L 347/470 z dnia 20.12.2013 r.; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006, Dz. Urz. UE L 347/281 z dnia 20.12.2013 r.; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 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. UE L 347/303 z dnia 20.12.2013 r.

⁵⁸⁷ Strategia Europa 2020 jest dokumentem będącym kontynuacją Strategii Lizbońskiej, wyznaczającym kierunki rozwoju UE w obecnym dziesięcioleciu. R. Cieśluk, J. Zdanukiewicz, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2012, s. 264.

- a) wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji,
- b) zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- c) podnoszenie konkurencyjności mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury,
- d) wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach,
- e) promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem,
- f) ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystania zasobów,
- g) promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych,
- h) promowanie zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników,
- i) wspieranie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją,
- j) inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie,
- k) wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i sprawności administracji publicznej⁵⁸⁸.

Istotną zmianą w stosunku do minionej perspektywy jest wprowadzenie wspólnych przepisów dla wszystkich instrumentów finansowych Polityki Spójności, wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki rybołówstwa. Ustanawiają one mechanizmy wspólnego planowania, finansowania, monitorowania oraz ewaluacji, a także jednolite podejście do koncentracji w zakresie realizacji celów tematycznych, zorientowanych na rezultaty oraz zarządzania i kontroli⁵⁸⁹. Ważną zmianą jest także wprowadzenie tak zwanej warunkowości *ex ante* polegającej na obowiązku spełnienia warunków wstępnych zanim rozpocznie się wdrażanie funduszy UE w Polsce. Działanie to ma na celu przygotowanie odpowiedniego gruntu pod unijne inwestycje, co z kolei ma przełożyć się na podniesienie ich efektywności i skuteczności⁵⁹⁰.

⁵⁸⁸ M. Perkowski, *Dalsze możliwości korzystania przez państwa członkowskie ze środków funduszy europejskich oraz środków wynikających z inicjatyw unijnych oraz stosowania instrumentów i mechanizmów finansowych UE*, [w:] *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, pod red. C. Kosikowskiego, Białystok 2013, s. 204-205.

⁵⁸⁹ Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansową UE 2014-2020. I etap prac nad przygotowaniem zasad funkcjonowania dokumentów programowych i systemu wdrażania polityki spójności na lata 2014-2020. Informacja dla Rady Ministrów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 1.

⁵⁹⁰ *Biuletyn informacyjny Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju dla członków komitetu ds. umowy partnerstwa*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, s. 8.

Wspólna Polityka Rolna (WPR, *ang. Common Agricultural Policy*) w literaturze definiowana jest jako: „ogół działań podejmowanych przez organy i instytucje Unii Europejskiej oraz państw członkowskich z wykorzystaniem zespołu prawnych instrumentów o charakterze ponadnarodowym i narodowym, określonych w prawie pierwotnym i wtórnym Unii Europejskiej, które mają zapewnić rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich zgodnie z europejskim modelem rolnictwa”⁵⁹¹. Uchodzi ona za jedną z najstarszych polityk Unii Europejskiej, ponieważ została powołana w 1957 roku, mocą Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, który określał jej podstawowe cele i zasady działania. Ich praktyczne wdrażanie rozpoczęło się w 1962 roku⁵⁹². Zgodnie z art. 39 TEWG wspólna polityka rolna miała służyć:

- zwiększeniu wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej,
- zapewnieniu odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie,
- stabilizacji rynku żywności,
- zagwarantowaniu bezpieczeństwa dostaw,
- zapewnieniu rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów⁵⁹³.

W latach sześćdziesiątych XX wieku instrumenty WPR były nakierowane na zwiększenie produktywności rolnictwa, co miało przyczynić się do rozwiązania problemu niedoborów produkcji rolnej oraz poprawić sytuację dochodową rolników. Zastosowane ich pozwoliło szybko osiągnąć samowystarczalność żywnościową Wspólnoty, a nawet spowodowało: nadprodukcję produktów rolnych, wysokie koszty budżetowe, nieuzasadniony podział korzyści między małe i duże gospodarstwa rolne oraz niekorzystny wpływ na światowe rynki rolne. W związku z zaistniałą sytuacją w latach 1968-1992 WPR reformowana była pod kątem wspierania rynków rolnych, a zwłaszcza w zakresie wprowadzenia środków służących dostosowywaniu poziomu produkcji do jego potrzeb. W 1992 kierunek reform uległ zasadniczej zmianie, ponieważ działania WPR zaczęły koncentrować się na wspieraniu producentów. Postanowiono odejść od podtrzymywania cen, a zamiast tego skupiono się na

⁵⁹¹ S. Szumski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 17.

⁵⁹² J. Krzyżanowski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w Polsce*, Warszawa 2015, s. 17. Tam również szerzej na temat początków i rozwoju WPR, s. 17-25.

⁵⁹³ Art. 39 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą... op. cit., w wersji francuskiej z dnia 25 marca 1957 r.

stosowaniu płatności bezpośrednich dla rolników. Zachęcano ich do stosowania w rolnictwie metod przyjaznych środowisku⁵⁹⁴.

Kluczowe znaczenie dla WPR w latach 2007-2013 miała jej reforma dokonana w 2003 roku w Luksemburgu (reforma Fischlera lub reforma luksemburska) podczas spotkania ministrów rolnictwa krajów UE. Zakładała ona wsparcie dochodów rolników i oddzielenie dopłat od produkcji (ang. *decoupling*). W jej wyniku rolnicy otrzymali płatności, które wspierały dochody pod warunkiem, że ich gospodarowanie na gruntach uprawnych będzie spełniało wymogi odnoszące się do ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności (zasada współzależności ang. *cross compliance*)⁵⁹⁵. Plan reformy objął także:

- redukcję skali dopłat bezpośrednich w gospodarstwach (tak zwana modulacja) i przeznaczenie wygoszparowanych w ten sposób środków na rozwój wsi,
- wprowadzenie mechanizmu tak zwanej dyscypliny finansowej, który polegał na redukcji płatności bezpośrednich w sytuacji przekroczenia ustalonego limitu wydatków na WPR,
- zmiany na najważniejszych rynkach rolnych, czyli: rynku mleka, zbóż, roślin wysokobiałkowych, ziemniaków skrobiowych, suszu paszowego i odnawialnych źródeł energii,
- kontynuację zwiększania zakresu i poziomu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich⁵⁹⁶.

Reforma luksemburska spowodowała konieczność ponownego określenia celów i zadań polityki strukturalnej UE na lata 2007-2013, to wiązało się z przyjęciem nowych ram prawnych i finansowych WPR. Kierunek jej rozwoju określały następujące rozporządzenia:

- rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁵⁹⁷,
- rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych⁵⁹⁸,

⁵⁹⁴ A. Majchrzak, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej a zmiany zasobów i struktury ziemi rolniczej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*”, rozprawa doktorska, Poznań 2014, s. 45-48.

⁵⁹⁵ *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej. Rolnictwo*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2014, s. 5.

⁵⁹⁶ D. Stankiewicz, *Wspólna polityka rolna*, [w:] *Polityki unijne przewodnik poselski*, pod red. G. Gołębiowskiego, Warszawa 2011, s. 10.

⁵⁹⁷ Dz. U. UE L 277 z dnia 21.10.2005, s. 1.

- rozporządzenie (WE) nr 1290/ 2005 w sprawie finansowanie wspólnej polityki rolnej⁵⁹⁹,
- rozporządzenie (WE) 73/2009 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia: (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003⁶⁰⁰.

Zgodnie z pierwszym ze wskazanych rozporządzeń w wsparcie rozwoju obszarów wiejskich miało służyć osiągnięciu następujących celów:

- poprawie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa przez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,
- poprawie środowiska naturalnego i terenów wiejskich przez wspieranie gospodarowania gruntami,
- poprawie jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej⁶⁰¹.

Ostatnie zmiany w WPR zostały przyjęte w 2013 roku. W nowym okresie finansowania niniejsza polityka jest prowadzona głównie opierając się na TFUE (art. 38-43) oraz wielu rozporządzeniach⁶⁰². Jej plan zakłada wprowadzenie bardziej

⁵⁹⁸ Dz. U. UE L 299 z dnia 16.11.2007, s. 1.

⁵⁹⁹ Dz. U. UE L 209 z dnia 11.8.2005, s. 1-25.

⁶⁰⁰ Dz. U. UE L 30 z dnia 31.1.2009, s. 16-99. D. Milanowska, *Instrumentarium wspierania rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014-2020 a oddziaływanie na struktury rolne*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, pod red. J. Bieluka, A. Doliwy, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Białystok 2012, s. 245.

⁶⁰¹ Art. 4 pkt 1, Dz. Urz. UE L 277 z dnia 21.10.2005 r.

⁶⁰² Obecnie podstawą prowadzenia WPR są między innymi: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007; rozporządzenie (UE) nr 1310/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także i zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w roku

sprawiedliwych i zekologizowanych płatności bezpośrednich, wzmocnienie pozycji rolnika w łańcuchu żywnościowym oraz zwiększenie skuteczności i przejrzystości WPR. Celem „nowej” WPR jest wzmocnienie konkurencyjność sektora rolnego, promowanie zrównoważonego rolnictwa oraz innowacji, przeciwdziałanie zmianom klimatu oraz wspieranie zatrudnienia i wzrost gospodarczy na obszarach wiejskich⁶⁰³.

Wspólna Polityka Rybołówstwa (WPRyb, ang. *Common Fisheries Policy*). Jest definiowana jako system zarządzania rybołówstwem i akwakulturą oraz ochroną zasobów rybnych w UE. Ponadto, WPRyb obejmuje działalność połowową, przetwórczą i handlową⁶⁰⁴. W ramach Unii jest prowadzona od wczesnych lat siedemdziesiątych XX w., ale sformalizowana została dopiero w 1983 roku za sprawą dwóch rozporządzeń Rady dotyczących rybołówstwa nr 170/83⁶⁰⁵ i nr 171/83⁶⁰⁶ mocą, których wprowadzono system zarządzania zasobami morza wraz z technicznymi środkami ich ochrony⁶⁰⁷. W pierwotnym założeniu polityka rybołówstwa miała zajmować się ochroną zasobów rybnych i środowiska morskiego oraz zapewnieniem rentowności flot państw członkowskich i wyprodukowaniem zdrowej żywności obywatelom UE. W latach 2007-2013 jej założenia były konsekwencją dokonanej w 2002 roku reformy, za sprawą pakietu trzech rozporządzeń obejmujących:

- rozporządzenie ramowe (WE) nr 2371/2002 w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa uchylające rozporządzenia (EWG) nr 3760/92 i (EWG) nr 101/76⁶⁰⁸,
- rozporządzenie (WE) nr 2369/2002 ustanawiające szczegółowe zasady i uzgodnienia dotyczące pomocy strukturalnej Wspólnoty w sektorze rybołówstwa, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2792/1999⁶⁰⁹,

2014; rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 oraz rozporządzenie Rady (UE) nr 1370/2013 z dnia 16 grudnia 2013 r. określające środki dotyczące ustalania niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynków produktów rolnych.

⁶⁰³ Zrozumieć politykę Unii Europejskiej. Rolnictwo, op. cit. s. 5.

⁶⁰⁴ R. Pastuszko, *Wspólna polityka rolna w zakresie organizacji jednolitego rynku rolnego i bezpieczeństwa żywnościowego*, [w:] A. Oleszko, *Prawo żywnościowe wspólnotowego rynku rolnego*, Warszawa 2006, s. 16.

⁶⁰⁵ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 170/83 z dnia 25 stycznia 1983 r. ustanawiające wspólnotowy system ochrony i zarządzania zasobami połowowymi, Dz. Urz. UE L 24 z dnia 27.01.1983 r., s. 1.

⁶⁰⁶ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 171/83 z dnia 25 stycznia 1983 r. ustanawiającym określone środki techniczne w zakresie ochrony zasobów rybołówstwa, Dz. Urz. UE L 24 z dnia 27. 01.1983 r., s. 14.

⁶⁰⁷ R. M. Jakubowski, *Ocena skuteczności wspólnej polityki rybołówstwa Unii Europejskiej w kontekście w kontekście przelotowania. Perspektywa instytucjonalna*, „Ekonomia” 2013, nr 4 (25), s. 156.

⁶⁰⁸ Dz. U. UE L 358 z dnia 31.12.2002, s.1.

⁶⁰⁹ Ibidem, s. 49-56.

- rozporządzenie (WE) nr 2370/2002 ustanawiające nadzwyczajne środki Wspólnoty na złomowanie statków rybackich⁶¹⁰.

Wskazane regulacje uzupełniły uprzednio obrane cele o zapewnienie ekologicznie, gospodarczo i społecznie zrównoważonego rybołówstwa i akwakultury przez zagwarantowanie rybakom źródła dochodu i stabilnych miejsc pracy oraz utrzymanie dostaw dla konsumentów, przy jednoczesnym zachowaniu kruchej równowagi ekosystemów morskich⁶¹¹. Wprowadzono między innymi wieloletnie plany odbudowy i zarządzania stadami ryb, nakład połowowy, umowy partnerskie z państwami trzecimi oraz utworzono regionalne komitety doradcze⁶¹². Przyjęte cele i zadania finansowane były z nowego instrumentu finansowego - Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR), którego ramy prawne określały:

- rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego⁶¹³,
- rozporządzenie Komisji (WE) NR 498/2007 z dnia 26 marca 2007 roku ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego⁶¹⁴.

Środki EFR wydatkowane były w ramach następujących obszarów: dostosowanie wspólnotowej floty rybackiej; akwakultura, rybołówstwo śródlądowe, przetwórstwo i rynek rybny produktów rybołówstwa; działania służące wspólnemu interesowi; zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybołówstwa oraz pomoc techniczna⁶¹⁵.

Obrane w 2002 roku cele WPRyb okazały się niewystarczające, ponieważ pogłębiał się problem stanu zasobów, a ponadto ujawnił się problem związany z odrzutami. Wspólna Polityka Rybołówstwa ponownie stanęła więc przed koniecznością przejścia kolejnej reformy, nad którą debatowała Rada i Parlament Europejski. Porozumienie w jej sprawie osiągnięto 1 maja 2013 roku. Uzgodniono, że przyjęty nowy system rybołówstwa przypadający na okres finansowania 2014-2020 będzie

⁶¹⁰ Ibidem, s. 57-58.

⁶¹¹ C. P. M. Dominguez, *Wspólna polityka rybołówstwa: początki i rozwój*, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.3.1.html [01.07.2015].

⁶¹² E. Berkowska, *Wspólna Polityka Rybołówstwa*, (materiał szkoleniowy), program edukacyjny BAS „Prezydencja 2011”, Warszawa 2011, s. 3-4.

⁶¹³ Dz. U. UE L 223 z 15.8.2006, s. 1.

⁶¹⁴ Dz. U. UE L 120 z 10.5.2007, s. 1.; P. Trzpis, *Wspólna Polityka Rybacka Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2007, nr 1, s. 146-148; C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 143.

⁶¹⁵ Osie priorytetowe Europejskiego Funduszu Rybackiego 2007–2013, witryna internetowa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1556&LangId=0>.

oparty na trzech filarach: nowej wspólnej polityce rybołówstwa, wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury oraz nowym Europejskim Funduszu Morskim i Rybackim (EFMiR)⁶¹⁶.

Obecnie główną podstawą prawną w zakresie prowadzenia Wspólnej Polityki Rybołówstwa jest TFUE (art. 38-43) oraz przepisy prawa wtórnego⁶¹⁷. Zawarte w TFUE odniesienia do polityki rybołówstwa zawierają się w zagadnieniu polityki rolnej z uwagi na to, że pojęcie „produktów rolnych” obejmuje płody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, jak również produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami. Z TFUE wynika, że obecnie podstawowymi celami WPRyb są: zwiększenie wydajności, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności zajmującej się rybołówstwem, stabilizacja rynku, zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw oraz zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów⁶¹⁸.

Instrumentami finansowymi omówionych polityk są odpowiednie fundusze Unii Europejskiej. W perspektywie finansowej 2007-2013 Polityka Spójności była realizowana za pomocą dwóch funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Funduszu Spójności (FS). Z kolei Wspólna Polityka Rolna oraz Wspólna Polityka Rybołówstwa dysponowały odpowiednio Europejskim Funduszem na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i (EFROW) i Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG)

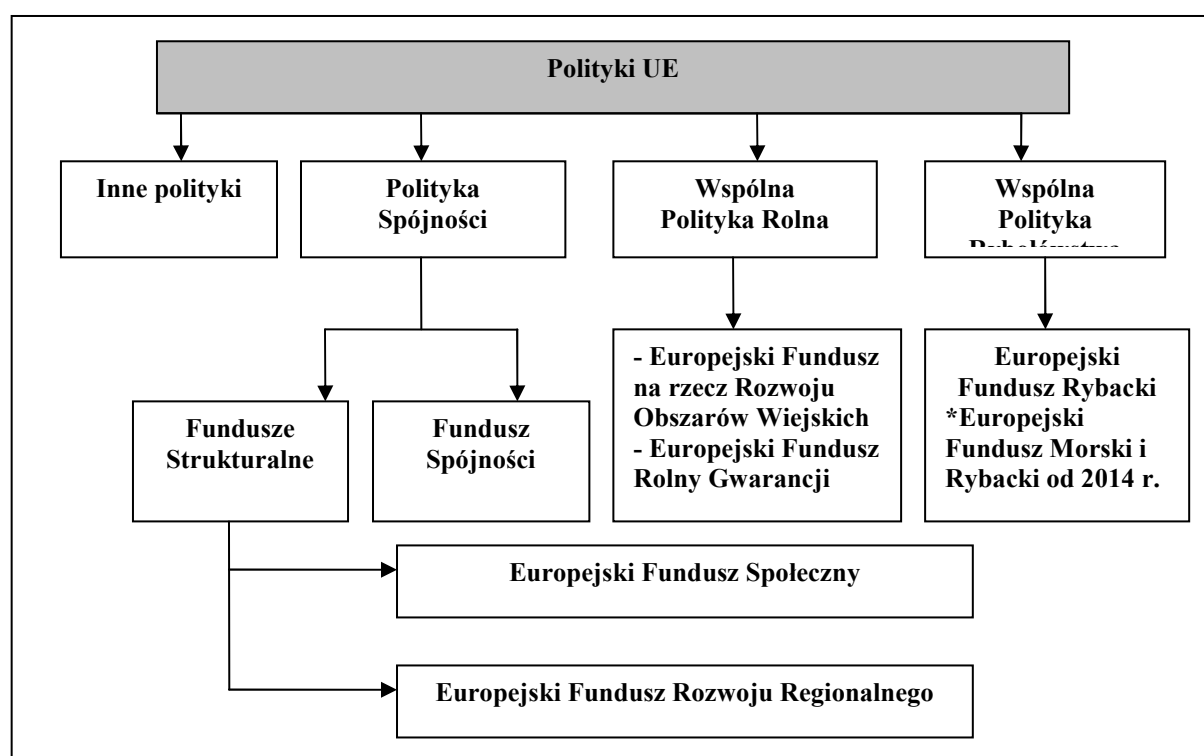
⁶¹⁶ C. P. M. Dominguez, op. cit.

⁶¹⁷ Obecnie ramy prawne WPRyb określa między innymi: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1379/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1184/2006 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 104/2000; rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 1418/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. dotyczące planów produkcji i obrotu zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1379/2013 w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE; rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 1419/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. dotyczące uznawania organizacji producentów i organizacji międzybranżowych, rozszerzenia zasad dotyczących organizacji producentów i organizacji międzybranżowych, a także publikacji cen progowych zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1379/2013 w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury; rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr z dnia 17 grudnia 2013 r. uchylające rozporządzenia (WE) nr 347/96, (WE) nr 1924/2000, (WE) nr 1925/2000, (WE) nr 2508/2000, (WE) nr 2509/2000, (WE) nr 2813/2000, (WE) nr 2814/2000, (WE) nr 150/2001, (WE) nr 939/2001, (WE) nr 1813/2001, (WE) nr 2065/2001, (WE) nr 2183/2001, (WE) nr 2318/2001, (WE) nr 2493/2001, (WE) nr 2306/2002, (WE) nr 802/2006, (WE) nr 2003/2006, (WE) nr 696/2008 i (WE) nr 248/2009 w następstwie przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1379/2013 w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury.

⁶¹⁸ Por. art. 38 i 39 TFUE, Dz. U. 2007/C 306/01.

oraz Europejskim Funduszem Rybackim (EFR). W nowej perspektywie, finansowej UE niniejsze polityki korzystają z tych samych aczkolwiek nieco zreformowanych funduszy, co widać na przykładzie Europejskiego Funduszu Rybackiego, który obecnie występuje pod nazwą Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMiR). Podkreślić także należy, że obecnie powyższe fundusze określa się mianem Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (rysunek 6)⁶¹⁹.

Rysunek 6. Wybrane polityki i fundusze Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne w perspektywie finansowej 2014-2020



Zródło: opracowanie własne na podstawie: R. Poździk, *Fundusze unijne zasady finansowania...*, op. cit., s. 67; A. Szymańska, *Fundusze UE 2007-2013 dla mikro, małych i średnich firm*, Warszawa 2007, s. 19; J. Hołub-Iwan, op. cit., s. 23; oficjalna witryna internetowa funduszy europejskich, <http://www.funduszeuropejskie.20072013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/czmsafundusze.aspx> oraz witryna Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/program-rybactwo-i-morze-2014-2020.html> [18.08.2015].

Pierwszy z powyższych funduszy Europejski Fundusz Społeczny (ang. *European Social Fund*) jest najstarszym funduszem strukturalnym, ponieważ powołano go w 1957 roku mocą art. 123 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę

⁶¹⁹ R. Poździk, *Fundusze unijne...*, s. 19-23; A. Filipek, *Fundusze Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 24-25, 30-40.

Gospodarczą⁶²⁰. Przez dziesiątki lat fundusz służył i nadal służy realizacji inwestycji związanych z kapitałem ludzkim. Jego głównym celem jest wzmacnianie spójności gospodarczej i społecznej UE przez poprawę możliwości zatrudnienia i pracy, stymulowanie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenia liczniejszych i lepszych miejsc pracy. Ponadto, dąży on do zwiększania mobilności geograficznej i zawodowej pracowników wewnątrz Unii, jak również do ułatwienia im dostosowania się do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych, szczególnie przez kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie⁶²¹. W latach 2007-2013 EFS dysponował budżetem w wysokości 75 mld euro, czyli około 10% budżetu UE⁶²². Podstawę prawną jego funkcjonowania stanowiło rozporządzenie ogólne nr 1083/2006 oraz rozporządzenie nr 1081/2006 w sprawie EFS. W minionej perspektywie finansowej fundusz wspierał działania w ramach celów konwergencja oraz konkurencyjność regionalna i zatrudnienie⁶²³.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (*ang. European Regional Development Fund*) powołano w 1975 roku mocą rozporządzenia Rady (EWG) nr 724/1975⁶²⁴ jako narzędzie służące zmniejszaniu dysproporcji występujących w poziomie rozwoju regionów UE wynikających z przewagi rolnictwa, zmian zachodzących w przemyśle oraz strukturalnego bezrobocia⁶²⁵. W latach 2007-2013 EFRR funkcjonował na podstawie rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006, aktu

⁶²⁰ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, op.cit.

⁶²¹ Art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1081/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999, Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31.07.2006, s. 12; art. 162 TFUE Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1; Por. J. Hołub-Iwan, *Nowa perspektywa...*, s. 25-26.

⁶²² R. Weryńska, K. Kucab-Bąk, *Efektywność wykorzystania pomocy z Europejskiego Funduszu Społecznego w programach organizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy w Jarosławiu*, [w:] „*Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*” 2012, nr 27, s. 202.

⁶²³ W ich ramach w państwach członkowskich EFS finansował działania objęte następującymi priorytetami: a) zwiększanie zdolności adaptacyjnych pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców w celu lepszego przewidywania zmian gospodarczych i pozytywnego zarządzania nimi; b) zwiększanie dostępu do zatrudnienia oraz trwała integracja na rynku pracy osób poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo, zapobieganie bezrobociu, zwłaszcza bezrobociu długoterminowemu i bezrobociu wśród młodzieży, zachęcanie do aktywności w starszym wieku i dłuższej aktywności zawodowej, zwiększanie uczestnictwa w rynku pracy; c) zwiększanie integracji społecznej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w celu ich trwałej integracji na rynku pracy oraz zwalczanie wszelkich form dyskryminacji na rynku pracy; d) wzmacnianie i zwiększanie kapitału ludzkiego; e) wspieranie partnerstw na poziomie transnarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym na rzecz reform w obszarze zatrudnienia i integracji na rynku pracy; f) zwiększenie i poprawa inwestycji w kapitał ludzki; g) wzmacnianie zdolności instytucjonalnej i skuteczności administracji publicznej w dążeniu ku dobremu rządzeniu - Art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1081/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999, Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31.07.2006, s. 12.

⁶²⁴ R. Poździk, *Fundusze unijne...*, s. 20.

⁶²⁵ J. Szlachta, *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego - szansa dla Polski*, s. 3, <http://europa.edu.pl/portal/index/strony?mainSP=articles&mainSRV=europa&method=874835667&page=attachement&aid=412&latch=0> [18.08.2015].

wykonawczego w formie rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006⁶²⁶ oraz rozporządzenia Rady nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁶²⁷. Celem funduszu było i jest udzielanie wsparcia finansowego na rzecz zwiększenia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej przez korygowanie podstawowych dysproporcji regionalnych w Unii przez udział w rozwoju oraz dostosowaniu strukturalnym gospodarek regionalnych w tym przekształcaniu upadających regionów przemysłowych i regionów opóźnionych w rozwoju. Ponadto, przyczynia się on do rozwoju współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej⁶²⁸. W minionej perspektywie finansowej zakres wsparcia funduszu obejmował: inwestycje produkcyjne, inwestycje infrastrukturalne, rozwój potencjału endogenicznego przez działania wspierające rozwój regionalny i lokalny oraz pomoc techniczną⁶²⁹. Środki z EFR przeznaczane były na udzielanie pomocy w ramach celów Polityki Spójności: Konwergencja, Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz Europejska Współpraca Terytorialna⁶³⁰.

⁶²⁶ Dz. Urz. UE L371 z dnia 27.12.2006 r., s. 1.

⁶²⁷ C. Kosikowski, op. cit., s. 141.

⁶²⁸ At. 176 TFUE, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s.1; art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1080/2006, Dz. Urz. UE L 210, s. 1, s. 1; por. R. Poździk, *Fundusze unijne...*, s. 20; K. Właźlak, op. cit., s. 347.

⁶²⁹ Art. 3, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1080/2006..., op. cit., Por. J. Hołub-Iwan, *Nowa perspektywa...*, s. 27-28.

⁶³⁰ W ramach celu Konwergencja wsparcie funduszu było skoncentrowane na zrównoważonym rozwoju, zintegrowanym rozwoju gospodarczym oraz tworzeniu trwałych miejsc pracy. Pieniądze z EFRR w państwach członkowskich służyły modernizacji i zróżnicowaniu regionalnych struktur gospodarczych, między innymi w takich dziedzinach, jak: badania i rozwój technologiczny (BRT), innowacyjność i przedsiębiorczość, społeczeństwo informacyjne, inicjatywy lokalne, środowisko, zapobieganie zagrożeniom, turystyka, kultura, transport, energetyka, edukacja, infrastruktura ochrony zdrowia i infrastruktura społeczna. W ramach celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie środki finansowe EFRR kierowano na realizację trzech priorytetów: 1) innowacje i gospodarkę opartą na wiedzy w tym między innymi: zwiększanie zdolności regionalnych w dziedzinie BRT i innowacyjności, stymulowanie przedsiębiorczości i innowacyjności we wszystkich sektorach gospodarczych oraz tworzenie nowych instrumentów finansowych dla przedsiębiorstw; 2) działania prewencyjne w zakresie ochrony środowiska w tym między innymi: wspieranie inwestycji rekultywujących środowisko naturalne, propagowanie rozwoju infrastruktury związanej z różnorodnością biologiczną oraz inwestycje w tereny NATURA 2000, stymulowanie efektywności energetycznej oraz produkcji energii odnawialnych, rozwój systemów zarządzania energią, propagowanie ekologicznego i zrównoważonego transportu publicznego, tworzenie planów zapobiegających i przeciwdziałających zagrożeniom, ochrona dziedzictwa przyrodniczego; 3) dostęp do usług transportowych i telekomunikacyjnych o ogólnym znaczeniu gospodarczym w tym: rozbudowa drugorzędnych sieci transportowych oraz propagowanie dostępu MŚP do technologii informacyjno-komunikacyjnych. Jeśli chodzi zaś o wsparcie EFRR celu Europejska Współpraca Terytorialna, to koncentrowało się ono także na trzech priorytetach, takich jak: a) rozwój transgranicznej działalności o wymiarze gospodarczym, społecznym i środowiskowym między innymi przez: wspieranie przedsiębiorczości, wspieranie ochrony zasobów naturalnych i kulturowych oraz wspólnego zarządzania nimi, zapobieganie zagrożeniom naturalnym i technologicznym; wspieranie powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi; poprawę dostępu do usług i sieci transportowych, informacyjnych i komunikacyjnych, rozwój współpracy; b) tworzenie i rozwój współpracy transnarodowej obejmującej współpracę dwustronną między regionami nadmorskimi w zakresie: innowacji, środowiska, dostępności do usług transportowych, zrównoważonego rozwoju obszarów

Fundusz Spójności (ang. *Cohesion Fund*) powołano w 1993 roku Traktatem o Unii Europejskiej z Maastricht⁶³¹. Potrzeba jego utworzenia wynikała z pogłębiającego się procesu integracji państw członkowskich UE oraz chęci wyrównywania występujących dysproporcji między jej bogatymi a biednymi regionami⁶³². Fundusz Spójności nie należy do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, co więcej, zasadniczo się od nich odróżnia. Charakteryzuje go przede wszystkim scentralizowany system zarządzania, co wpływa na przyspieszenie procedur i eliminuje złożony proces finansowania. Fundusz finansuje pojedyncze projekty a nie całościowe programy jak w przypadku funduszy strukturalnych. Wdrażany jest nie na poziomie regionów, lecz wybranych państw członkowskich, których poziom produktu krajowego brutto (PKB) na jednego mieszkańca jest niższy niż 90% średniej w państwach UE⁶³³. W latach 2007-2013 podstawą prawną jego funkcjonowania były rozporządzenie nr 1083/2006 oraz rozporządzenie Rady nr 1084/2006 ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94. Z rozporządzenia wynika, że ustanowiono go w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej Unii na rzecz promowania trwałego rozwoju. Zakres pomocy, jaka udzielana była z funduszu obejmowała projekty związane z rozwojem transeuropejskich sieci transportowych oraz projekty w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego o znaczeniu ponadregionalnym⁶³⁴. W poprzedniej perspektywie Fundusz Spójności dysponował środkami finansowymi w wysokości 69,6 mld euro⁶³⁵.

Wydatki na Wspólną Politykę Rolną w latach 2007-2013 były pokrywane z Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ang. *European Agricultural Fund for Rural Development*) oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, (ang. *European Agriculture Guarantee Funds*). Ramy prawne niniejszych z funduszy określało rozporządzenie (WE) nr 1290/ 2005 w sprawie finansowanie

miejskich; c) wzmocnieniu skuteczności polityki regionalnej między innymi przez: współpracę międzyregionalną w obszarze innowacyjności u gospodarce opartej na wiedzy, wymianę doświadczeń i dobre praktyki, badania, gromadzenie danych – Art. 4-6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1080/2006...; por., R. Poździk, *Fundusze unijne ...*, s. 20.

⁶³¹ Dz. Urz. WE 1992 C 191, s. 1.

⁶³² Ł. Kozera, *Wybrane zagadnienia unijnej polityki regionalnej na przykładzie Województwa Świętokrzyskiego*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 2, s. 54.

⁶³³ K. Głębicka, M. Grewieński, *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 131-133.

⁶³⁴ Art. 1 ust. 1 oraz art. 2 rozporządzenia Rady nr 1084/2006 ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94, Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31.07.2006, s. 79.

⁶³⁵ *Praca na rzecz regionów. Polityka regionalna Unii Europejskiej na lata 2007-2013*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna do spraw Polityki Regionalnej, Bruksela 2008, s. 8 i 32.

wspólnej polityki rolnej⁶³⁶ oraz w przypadku EFRROW także rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁶³⁷. Zgodnie z nimi misją EFRROW było przyczynianie się do wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich przez realizację następujących celów: zwiększenia konkurencyjności sektora rolnego i leśnego; poprawę stanu środowiska naturalnego i krajobrazu, poprawę jakości życia na obszarach wiejskich oraz zwiększenia popierania różnicowania działalności gospodarczej⁶³⁸. Z kolei ramy prawne EFRG określało rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowanie wspólnej polityki rolnej⁶³⁹. Z kolei EFRG służył finansowaniu wydatków/inwestycji związanych między innymi z: refundacją wywozu produktów rolnych do państw trzecich, regulacją rynków rolnych, dopłatami bezpośrednimi dla rolników, działaniami informacyjno- promocyjnymi na rzecz produktów rolnych, restrukturyzacji przemysłu cukierniczego oraz programami na rzecz spożywania owoców w szkole⁶⁴⁰.

Wydatki na Wspólną Politykę Rybołówstwa w latach 2007-2013 finansowano z Europejskiego Funduszu Rybackiego (ang. *European Fisheries Fund*) dysponującego środkami finansowymi w wysokości 4,3 mld euro. Jego prawne podstawy funkcjonowania regulowało rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego⁶⁴¹. Przepisy wykonawcze do tego rozporządzenia zawarto w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 498/2007 ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego⁶⁴². Pomoc finansowa funduszu skierowana była na: wspieranie wspólnej polityki rybołówstwa w celu zapewnienia eksploatacji żywych zasobów wodnych i wsparcie dla akwakultury w celu zapewnienia trwałości w sensie gospodarczym środowiskowym i społecznym; wspieranie trwałej równowagi pomiędzy zasobami a zdolnością połowową floty rybackiej UE; wspieranie zrównoważonego rozwoju rybołówstwa śródlądowego; wzmacnianie konkurencyjności funkcjonujących struktur oraz rozwoju ekonomicznie żywotnych przedsiębiorstw w sektorze rybactwa; wspieranie ochrony i poprawy stanu środowiska i zasobów naturalnych związanych z

⁶³⁶ Dz. U. UE L 209 z dnia 11.8.2005, s. 1-25.

⁶³⁷ Dz. U. UE L 277 z dnia 21.10.2005, s.1.

⁶³⁸ *Słowo wstępne, Komisarz Mariann Fisher Boel*, „Przegląd Obszarów Wiejskich” 2009, nr 1, s. 4.

⁶³⁹ Dz. U. UE L 209 z 11.8.2005 r., s. 1-25.

⁶⁴⁰ *Finansowanie wspólnej polityki rolnej*, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:111096&from=PL> [18.08.2015].

⁶⁴¹ Dz. Urz. UE L 223 z dnia 15.08.2006 r., s. 1.

⁶⁴² Dz. Urz. UE L 120 z dnia 10.05.2007 r., s. 1.

sektorem rybactwa; wspieranie zrównoważonego rozwoju oraz poprawy jakości życia na obszarach, gdzie prowadzi się działalność należącą do sektora rybactwa; propagowanie równości kobiet i mężczyzn w procesie rozwoju sektora rybactwa oraz obszarów zależnych od rybactwa⁶⁴³.

W latach 2007-2013 fundusze UE przeznaczone na realizację Polityki Spójności, czyli: EFS, EFRR i FS oraz Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa, czyli odpowiednio EFRROW i EFR w państwach członkowskich wdrażane były za pośrednictwem odpowiednich programów operacyjnych (tabela 4). W Polsce całość interwencji EFS była skupiona w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, a pieniądze z EFRR wspierały:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko,
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka,
- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych,
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej,
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej,
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna.

Fundusz Spójności natomiast finansował działania w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko⁶⁴⁴.

Programy te zostały przygotowane na podstawie Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dla Spójności na lata 2007-2013⁶⁴⁵ i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 wspierających wzrost gospodarczy i zatrudnienie (NSRO)⁶⁴⁶. Pierwszy z powyższych dokumentów wyznaczał kierunki realizacji Polityki Spójności UE na lata 2007-2013, drugi zaś był dokumentem określającym wdrażanie funduszy UE w Polsce w latach 2007-2013 wskazującym priorytety, obszary wykorzystania oraz system ich wdrażania⁶⁴⁷. Z kolei środki finansowe EFRROW wydatkowane były za pomocą Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zasady korzystania funduszu określał

⁶⁴³ Art. 4 rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego, Dz. Urz. UE L 223/1 z dnia 15.08.2006 r., s. 1; Por. C. Kosikowski, op. cit., s. 143.

⁶⁴⁴ J. Hołub-Iwan, *Nowa perspektywa...*, s. 36-49. A. Wicher., op. cit., s. 43-80, 85-151.; B. Ekstowicz, M. J. Malinowski, op. cit., s.108-147.

⁶⁴⁵ Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, Dz. Urz. UE 291/11 z dnia 21.10.2006.

⁶⁴⁶ Inna nazwa to Narodowa Strategia Spójności (NSS), dokument dostępny w witrynie internetowej funduszy europejskich: https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/NSRO_maj2007.pdf [13.02.2012]

⁶⁴⁷ M. Jankowska, *Podstawy prawne udzielania wsparcia przedsiębiorstwom*, [w:] *Fundusze Unii Europejskiej dla przedsiębiorców...*, op. cit., s. 14-16, 20-21.

Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich⁶⁴⁸ przygotowany zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005⁶⁴⁹ na bazie, którego powstał PROW. Ostatni z funduszy EFR wpierał działania ujęte w Programie Operacyjnym Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013. Zakres interwencji i wsparcia ze strony EFR w Polsce wskazywał dokument krajowy Strategia Rozwoju Rybołówstwa 2007-2013⁶⁵⁰, przygotowana zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1198/2006, będąca jednocześnie punktem odniesienia do sporządzenia PO RYBY⁶⁵¹.

⁶⁴⁸ Dokument dostępny w witrynie internetowej Ministerstw Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dokumenty-analizy-raporty/KPS-ROW-2007-2013> [10.08.2015].

⁶⁴⁹ Dz. Urz. UE L 277 z dnia 21.10.2005 r.

⁶⁵⁰ Dokument dostępny w witrynie internetowej Unii Europejskiej: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/eff/national_plans/list_of_national_strategic_plans/poland_pl.pdf [10.08.2015].

⁶⁵¹ A. Wicher, op. cit., s. 80-85.

Tabela 4. Programy wdrażające fundusze UE w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz programy wdrażające Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne w perspektywie finansowej 2014-2020 w Polsce

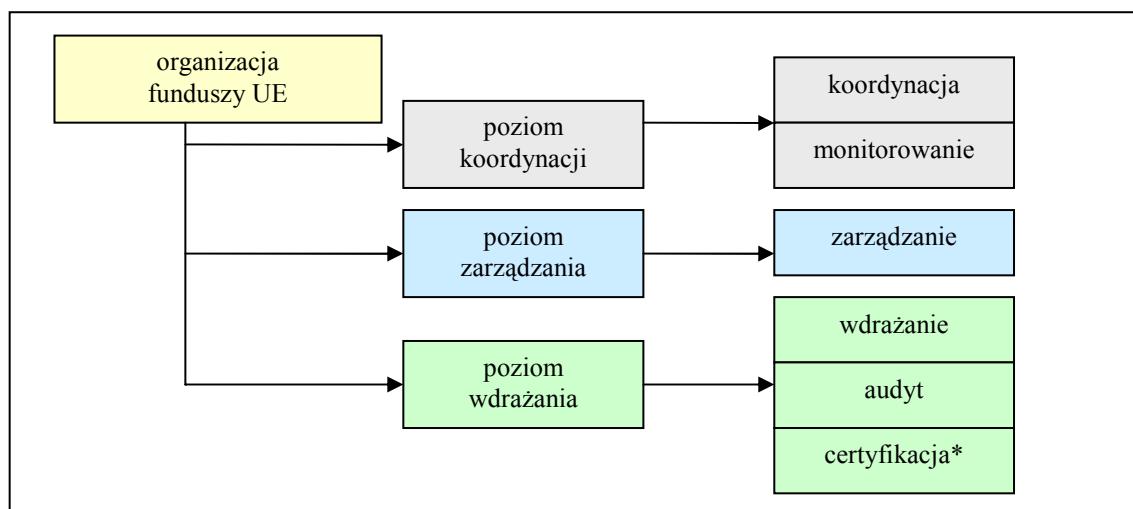
| Programy Operacyjne 2007-2013 | | | Programy Operacyjne 2014-2020 | | |
|---|---------------------|--------------------------------|-------------------------------------|---------------------|--------------------------------|
| Program | Źródło finansowania | Alokacja środków UE [mld EURO] | Program | Źródło finansowania | Alokacja środków UE [mld EURO] |
| Kapitał Ludzki | EFS | 10 | Wiedza Edukacja Rozwój | EFS | 4,67 |
| Infrastruktura i Środowisko | EFRR i FS | 28,3 | Infrastruktura i Środowisko | EFRR i FS | 27,40 |
| Program Innowacyjna Gospodarka | EFRR | 8,7 | Inteligentny Rozwój | EFRR | 8,61 |
| | | | Polska Cyfrowa | EFRR | 2,17 |
| 16 programów regionalnych | EFRR | 17,3 | 16 programów regionalnych | EFRR i EFS | 31,28 |
| Rozwój Polski Wschodniej | EFRR | 2,4 | Polska Wschodnia | EFRR | 2,0 |
| Europejska Współpraca Terytorialna | EFRR | 0,7 | Europejska Współpraca Terytorialna | EFRR | 0,7 |
| Pomoc Techniczna | EFRR | 0,5 | Pomoc Techniczna | FS | 0,7 |
| Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich | EFROW | 13,4 | Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich | EFROW | 8,6 |
| Program Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich | EFR | 1 | Rybacko i Morze | EFMiR | 0,531 mln |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: informacji oficjalnej witryny internetowej funduszy europejskich, http://www.funduszeuropejskie.20072013.gov.pl/2014_2020/strony/informacje_ogolne_o_funduszach_europejskich_2014_2020.aspx; <https://www.funduszeuropejskie.20072013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx>; broszury informacyjnej na temat Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 dla Polski wydanej przez Komisję Europejską 12.12.2014 r., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-2621_pl.htm, oraz witryny internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/po-ryby-2007-2013.html> oraz <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/program-rybacko-i-morze-2014-2020.html> [14.11.2015].

3.1.2 KRYTERIUM ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z WDRAŻANIEM FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ

Drugim kryterium identyfikacji instytucji polskich zobowiązanych gwarantować prawo do dobrej administracji w obszarze wdrażania funduszy Unii Europejskiej jest kryterium zadań związanych z wdrażaniem unijnych funduszy. W perspektywie finansowej 2007-2013 organizacja funduszy UE w Polsce dokonywała się na trzech poziomach, którymi były: koordynacja, zarządzanie oraz wdrażanie⁶⁵². Na każdym z tych poziomów realizowano odpowiednie zadania (rysunek 7).

Rysunek 7. Organizacja funduszy Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020 w Polsce



*W perspektywie finansowej 2014-2020 zadanie związane z certyfikacją wydatków realizowane jest w ramach zadania zarządzanie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Śliwa, *Fundusze unijne bez tajemnic. Podręcznik dla studentów*, Warszawa 2008, s. 120.; Instytucje i system realizacji Funduszy Europejskich <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/instytucje-i-system-realizacji-funduszy-europejskich> [10.08.2015].

Na poziom koordynacji składały się dwa zadania, którymi były koordynacja i monitorowanie. Koordynacja w literaturze definiowana jest na wiele sposobów. Etymologia tego wyrażania pochodzi od łacińskiego słowa *coordinatio*, które tłumaczy się jako ‘uzgodnienie’, ‘harmonizowanie’ czy ‘ujednolicanie’⁶⁵³. Robert K. Tabaszewski podkreśla dwa podstawowe znaczenia koordynacji. W pierwszym oznacza

⁶⁵² J. Śliwa, *Fundusze unijne bez tajemnic. Podręcznik dla studentów*, Warszawa 2008, s. 120.

⁶⁵³ *Słownik wyrazów obcych PWN*, pod red. B. Pakosz, E. Sobol, C. Szkiłdź, H. Szkiłdź, M. Zagrodzkiej, Warszawa 1993, s. 461.

ona organizowanie działań, które wykonuje się wspólnie przez grupę osób, w drugim zaś harmonijny przebieg lub funkcjonowanie czegoś⁶⁵⁴. W praktyce koordynacja polega na nawiązywaniu stosunku pomiędzy różnymi działaniami i zadaniami oraz godzeniu ich ze sobą. Zajmują się nią z reguły wyznaczone podmioty biorące udział w danej sytuacji decyzyjnej⁶⁵⁵.

Koordynacja procesu wdrażaniem funduszy UE w Polsce obejmowała realizację założeń wynikających z Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 oraz realizację wszystkich programów Celu 1 „Konwergencja” i Celu 3 „Europejska Współpraca Terytorialna”⁶⁵⁶. Obowiązki z niej wynikające w odniesieniu do NSRO i programów operacyjnych funduszy strukturalnych i funduszu spójności polegały w szczególności na:

- sprawowaniu nadzoru nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu realizacji NSRO,
- przeprowadzaniu badań ewaluacyjnych na poziomie strategii⁶⁵⁷,
- wypracowaniu wspólnych rozwiązań dla wszystkich programów operacyjnych w zakresie organizacji i prawidłowego funkcjonowania systemu zarządzania, wdrażania, monitorowania i oceny realizacji NSRO i przekazywanie ich w formie wytycznych instytucjom zajmującym się zarządzaniem programami operacyjnymi⁶⁵⁸.

Prowadzono ją także w odniesieniu do szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Na tym poziomie w jej ramach podejmowano następujące działania:

- weryfikację RPO pod względem ich zgodności z NSRO,

⁶⁵⁴ R. K. Tabaszewski, *Systemy koordynacji polityk Unii Europejskiej. Studium polityczno – prawne*, „Zeszyty Naukowe”, Stowarzyszenie „Forum Młodych Dyplomantów” 2012, nr 1, s. 77.

⁶⁵⁵ Por. J. Frances, R. Levačić, J. Mitchell, G. Thompson, *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, London 1991, s. 3.

⁶⁵⁶ Programy służące realizacji w latach 2007-2013 Celu 1 polityki spójności UE, jakim jest Konwergencja to: Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, Program Operacyjny Pomoc Techniczna. Z kolei programami służącymi realizacji Celu 3 Europejska Współpraca Terytorialna były Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej w tym: współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej; por. A. Szymańska, *Fundusze unijne i europejskie...czyli jak nie oszaleć w drodze po środki pomocowe z UE*, Gliwice 2008, s. 40-48.

⁶⁵⁷ Narodowa Strategia Spójności 2007-2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 106.

⁶⁵⁸ Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Mazowieckiego 2007-2013, Załącznik do uchwały nr 1635/181/12 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 31 lipca 2012 r., s. 14.

- negocjowanie RPO z Komisją Europejską przy współpracy instytucji zarządzających RPO,
- zapewnianie spójności stosowanych wytycznych,
- monitorowanie efektów wdrażania RPO w regionach⁶⁵⁹.

Koordinację zapewniono także między programami operacyjnymi realizowanymi w ramach NSRO a programami finansowanymi z Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego. W tym celu powołano odpowiednią instytucję, która:

- prowadziła bieżący monitoring stanu realizacji programów operacyjnych i podejmowała działania w razie potrzeby,
- koordynowała wdrażanie wspólnotowych polityk horyzontalnych,
- osiągała cele strategiczne i prowadziła działania oceniające polityki horyzontalne,
- monitorowała realizację polityk należących do polityki rozwoju, zwłaszcza polityki konkurencyjności, Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa,
- formułowała opinie i rekomendacje na temat przebiegu wdrażania polityk horyzontalnych w celu zapewnienia spójnej realizacji polityki rozwoju⁶⁶⁰.

W ramach poziomu koordynacji wyszczególniono także takie zadanie, jak monitorowanie. Realizuje się je zarówno na poziomie programów, jak i działań lub projektów. Rozporządzenie ogólne nie zawiera jego definicji, ale pojęcie to w przystępny sposób objaśnia doktryna. Monitorowanie definiuje się jako proces regularnego pozyskiwania i analizowania informacji ilościowych i jakościowych na temat wdrażania programu operacyjnego oraz projektów w aspekcie finansowym i rzeczowym. Jego celem jest zapewnienie zgodności realizacji programów i projektów z uprzednio przyjętymi założeniami i zadaniami oraz bieżące wykrywanie nieprawidłowości i korygowanie ich. Monitorowanie trwa systematycznie przez cały okres trwania programu lub projektu⁶⁶¹. Może być prowadzone w aspekcie finansowym lub rzeczowym. W pierwszym przypadku dotyczy ono oceny sprawności i prawidłowości zarządzania środkami finansowymi pochodzącymi z funduszy UE na

⁶⁵⁹ Narodowa Strategia Spójności 2007-2013, op. cit., s. 106.

⁶⁶⁰ Program Operacyjny Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007 – 2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2008, s. 131-132.

⁶⁶¹ J. W. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki ...*, s. 315 oraz T. Kierkowski, A. Jankowska, R. Knopik, *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności*, Warszawa 2009, s. 492.

realizacji programów i projektów. W tym aspekcie porównuje się wielkość zakontraktowanych wydatków i środków w ramach programów i ich priorytetów z wielkościami alokacji zapisanymi w tabelach programowych. W drugim wariancie monitorowanie odnosi się do postępu realizacji programów i projektów przez system wskaźników określonych w dokumentach programowych na przykład: produktów, rezultatów czy też głównych procesów. Należy podkreślić, że idea monitorowania nie polega wyłącznie na gromadzeniu informacji. Niezbędne jest także dokonanie analizy zebranego materiału, wyciągnięcie wniosków i podjęcie działań naprawczych. Podstawowym kryterium dokonywanej oceny jest zawsze zgodność działań z odpowiednimi dokumentami programowymi⁶⁶².

Na drugim poziomie organizacji funduszy UE realizowano tylko jedno zadanie, jakim jest zarządzanie. Wiąże się ono z zarządzaniem danym programem i jego realizacją zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Wykonanie tego zadania polegało na:

- wypełnianiu obowiązków wynikających z art. 60 rozporządzenia nr 1083/2006, takich, jak:
 - zapewnienie o wyborze operacji do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do programu operacyjnego oraz że spełniają one mające zastosowanie zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji,
 - weryfikowanie, czy współfinansowane towary i usługi są dostarczone oraz że wydatki zadeklarowane przez beneficjentów na operacje zostały rzeczywiście poniesione i są zgodne z zasadami wspólnotowymi i krajowymi,
 - zapewnienie, istnienia informatycznego systemu rejestracji i przechowywania zapisów księgowych dla każdej operacji w ramach programu operacyjnego oraz zapewnienie, że dane na temat realizacji, niezbędne do celów zarządzania finansowego, monitorowania, weryfikacji, audytu i oceny są gromadzone,
 - zapewnienie utrzymywania przez beneficjentów i inne podmioty uczestniczące w realizacji operacji odrębnego systemu księgowego albo odpowiedniego kodu księgowego dla wszystkich transakcji związanych z operacją,
 - zapewnienie dokonania oceny skuteczności programu operacyjnego,
 - ustanawianie procedur w zakresie archiwizacji dokumentów związanych z wydatkami i audytami,

⁶⁶² J. Hołub-Iwan, *Monitoring i ewaluacja projektów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej*, [w:] M. Dylewski, B. Filipiak, A. Guranowski, J. Hołub-Iwan, op. cit., s. 215-219.

- zapewnianie otrzymywania przez instytucję certyfikującą wszystkich niezbędnych informacji o procedurach i weryfikacjach prowadzonych w odniesieniu do wydatków na potrzeby ich poświadczania,
 - kierowanie pracą komitetu monitorującego i dostarczanie mu dokumentacji wymaganej w celu umożliwienia monitorowania jakościowego realizacji programu operacyjnego w świetle jego szczegółowych celów,
 - opracowywanie i przedkładanie Komisji Europejskiej rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji, po ich uprzednim zatwierdzeniu przez komitet monitorujący,
 - zapewnianie przestrzegania wymogów w zakresie informacji i promocji o źródle dofinansowania programu i projektu,
 - dostarczanie KE informacji umożliwiających dokonanie przez nią oceny dużych projektów⁶⁶³.
- przygotowaniu szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego,
 - przygotowaniu i przekazaniu komitetowi monitorującemu programem operacyjnym do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów,
 - wyborze projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego opartego na ustalonych kryteriach,
 - zawieraniu z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu,
 - określeniu kryteriów kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach programu operacyjnego,
 - określeniu poziomu dofinansowania projektu jako procentu wydatków objętych dofinansowaniem,
 - określeniu systemu realizacji programu operacyjnego,
 - określeniu typów projektów, przy wyborze których niezbędne jest zasięgnięcie opinii ekspertów,
 - zarządzaniu środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację programu operacyjnego, pochodzącymi z budżetu państwa, budżetu województwa lub ze źródeł zagranicznych,
 - dokonywaniu płatności ze środków programu operacyjnego na rzecz beneficjentów,

⁶⁶³ Por. art. 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz. Urz. UE 2006, L 210, s. 25.

- monitorowaniu postępów w realizacji, ewaluacja programu operacyjnego oraz stopnia osiągnięcia jego celów,
- opracowaniu, w razie potrzeby, propozycji zmian w programie operacyjnym,
- prowadzeniu kontroli realizacji programu operacyjnego,
- odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych beneficjentem⁶⁶⁴.

Na poziom wdrażania składały się cztery zadania: pośredniczenie w zarządzaniu, wdrażanie, audyt zewnętrzny oraz certyfikacja. W związku z tym, że prawo przewidywało możliwość przekazania zadań z poziomu zarządzania programami operacyjnymi na poziom wdrażania, w jego ramach pojawiło się zadanie polegające na pośredniczeniu w zarządzaniu programami operacyjnymi⁶⁶⁵. Jego wykonywanie wiązało się z:

- przygotowaniem i przekazywaniem instytucjom zarządzającym programami operacyjnymi propozycji szczegółowego opisu priorytetów PO,
- przygotowaniem propozycji kryteriów wyboru projektu,
- dokonywaniem na podstawie określonych kryteriów wyboru projektów, które będą dofinansowane w ramach programów operacyjnych,
- zawieraniem umów z beneficjentami o dofinansowanie projektów,
- kontrolowaniem realizacji dofinansowanych projektów,
- dokonywaniem płatności ze środków programów operacyjnych na rzecz beneficjentów,
- odzyskiwaniem kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom,
- prowadzeniem działań informacyjnych i promocyjnych⁶⁶⁶.

Z kolei istota zadania, jakim było wdrażanie działań w ramach programu operacyjnego polegała na wykonywaniu zespołu czynności w związku z realizacją poszczególnych projektów. Polegało ono głównie na bezpośredniej obsłudze udzielanego wsparcia i kontroli realizacji projektów⁶⁶⁷. W jego ramach mieściło się:

- przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków aplikacyjnych od beneficjentów,
- dokonywanie wyboru projektów przeznaczonych do współfinansowania,

⁶⁶⁴ Por. art. 26 u.z.p.p.r., Dz. U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658; Por. J. Odachowski, op. cit., s. 150-151; M. Perkowski, i in., *Ramy instytucjonalne zarządzania...*, s. 62-63.

⁶⁶⁵ Por. art. 59 ust 2. rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006... op. cit., Dz. Urz. UE 2006, L 210/25.

⁶⁶⁶ Por. art. 27 u.z.p.p.r., op. cit., por. J. Odachowski, op. cit., s. 151-152; M. Perkowski, i in., *Ramy instytucjonalne zarządzania...*, s. 63-64.

⁶⁶⁷ J. W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013. Cele - działania - środki*, Kraków 2008, s. 456.

- podpisywanie umów o dofinansowanie z beneficjentami,
- przedkładanie deklaracji i poświadczeń wydatków instytucjom pośredniczącym,
- monitorowanie realizacji poszczególnych projektów,
- weryfikacja wykorzystania środków przez beneficjentów,
- przygotowanie sprawozdań z realizacji powierzonych zadań,
- informowanie instytucje pośredniczące o stwierdzonych nieprawidłowościach i nadużyciach finansowych,
- przechowywanie dokumentacji związanej z realizacją projektów,
- prowadzenie działań informacyjnych w tym szkoleń dla beneficjentów i wnioskodawców⁶⁶⁸.

Przedostatnim zdaniem w ramach poziomu wdrażania jest audyt zewnętrzny. Definiuje się go jako: „działanie zmierzające do niezależnej oceny funkcjonowania danej instytucji lub przedsięwzięcia”⁶⁶⁹. Audyt przeprowadza się w ramach każdego programu operacyjnego, celem dokonania weryfikacji skuteczności systemu zarządzania i kontroli oraz w wybranych projektach, celem weryfikacji zadeklarowanych wydatków⁶⁷⁰. Audytowi pododaje się wszystkie poziomy wdrażania funduszy UE, a więc: koordynację, zarządzanie i wdrażanie. Dokonuje się go w szczególności po to, aby:

- zapewnić kierownictwo jednostki, że realizacja programów/projektów finansowanych z funduszy UE odbywa się zgodnie z obowiązującym prawem i procedurami (w przypadku projektów w szczególności zgodnie z zawartymi umowami i wnioskami o dofinansowania),
- zyskać pewność, że realizacja programów/projektów odbywa się zgodnie z procedurami obowiązującymi w jednostce zwłaszcza: z procedurą realizacji projektów finansowanych z funduszy UE, zasadami regulującymi obieg dokumentów finansowo - księgowych oraz procedurą udzielania zamówień publicznych,

⁶⁶⁸ Informacja pochodzi z witryn internetowych: PO KL w Województwie Dolnośląskim <http://efs.dolnyslask.pl/index.php?id=193>; Funduszy Europejskich <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/instytucje/instytucje-realizujace-program> [25.08.2014]

⁶⁶⁹ J. W. Tkaczyński, Rafał Willa, M. Świstak, *Leksykon funduszy...*, s. 263.

⁶⁷⁰ Por. art. 62 ust 1. rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006... op. cit.,

- mieć pewność, że określone w jednostce mechanizmy są stosowane i są skuteczne⁶⁷¹.

Dziewięć miesięcy po zatwierdzeniu programu operacyjnego Komisja Europejska musi otrzymać strategię audytu uwzględniającą między innymi podmioty dokonujące audytu, harmonogram audytów, metodologię oraz metody. Zgodnie z rozporządzeniem ogólnym nr 1083/2006 czynności audytowe powinny uwzględniać uznane w skali międzynarodowej standardy audytu⁶⁷².

Audyt systemu zarządzania i kontroli programów operacyjnych przeprowadzany jest we wskazanych ramach czasowych i obejmuje konkretne instytucje zaangażowane w realizację programu operacyjnego. Czynności audytu dotyczą osi priorytetowych danego programu operacyjnego i badają między innymi czy:

- został zapewniony właściwy podział funkcji,
- procedury wyboru projektów są adekwatne,
- wytyczne i informacje dla beneficjentów są odpowiednie,
- istnieją odpowiednie kontrole zarządcze,
- istnieje odpowiednia ścieżka audytu i skomputeryzowane systemy informatyczne,
- zapewniono wiarygodne skomputeryzowane systemy księgowości i rachunkowości monitorowania i sprawozdawczości (Krajowy System Informatyczny),
- podejmowane są odpowiednie działania zapobiegające i korygujące w przypadku wykrycia błędów systemowych,
- istnieją odpowiednie mechanizmy zapewniające wiarygodność i rzetelności poświadczenia;
- istnieje rzetelna ewidencja kwot podlegających procedurze odzyskiwania,
- procedura odzyskiwania kwot niezależnie wypłaconych są adekwatne⁶⁷³.

⁶⁷¹ Por. E. Babuška, *Audyt wewnętrzny w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, [w:] *Controlling i audyt w usprawnianiu zarządzania*, pod red. K. Winiarskiej, Szczecin 2005, s. 150 oraz P. Łagodzki, *Audyt projektów finansowanych z funduszy unijnych – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, nr 668, s. 619.

⁶⁷² Por. art. 62 ust 2. rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2008... op. cit.

⁶⁷³ Sprawozdanie z audytu systemu zarządzania i kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego, Ministerstwo Finansów, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Warszawa 2012, s. 5 i 7 oraz Sprawozdanie z audytu systemu zarządzania i kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego, Ministerstwo Finansów, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Warszawa 2013, s. 7-8.

Z kolei przedmiot zadania audytowego w przypadku projektów finansowanych z funduszy UE obejmuje: przygotowanie wniosku o przyznanie dofinansowania z funduszy UE, zawarcie umowy o dofinansowanie projektu oraz realizację projektu. W ramach określonego w ten sposób zadania audytowego w szczególności sprawdza się:

- czy jednostka prowadzi odrębną ewidencję księgową projektu,
- czy wydatki realizowane są z wyodrębnionego rachunku bankowego,
- kwalifikowalność wydatków i sposób ich dokumentowania,
- zgodność kwot ujętych we wnioskach o płatność z dokumentami księgowymi, zapisami księgowymi, wyciągami bankowymi,
- zgodność realizacji projektu z zawartą umową, na przykład harmonogram realizacji projektu, wskaźniki realizacji celów projektu: wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu,
- terminowość i rzetelność składanych sprawozdań,
- prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych,
- archiwizowanie dokumentacji związanej z realizacją projektu⁶⁷⁴.

Po dokonaniu audytu systemu zarządzania i kontroli programów operacyjnych sporządza się sprawozdanie uwzględniające między innymi metodykę i zakres prac audytorskich, wyniki oraz stosowne zalecenia. Instytucja audytowa do 31 grudnia każdego roku w latach 2008-2015 jest zobowiązana przedkładać Komisji Europejskiej:

- zgodne ze strategią audytu roczne sprawozdanie audytowe wraz z informacją o wszelkich brakach wykrytych w systemach zarządzania i kontroli programu,
- opinię czy system zarządzania i kontroli funkcjonuje skutecznie,
- deklarację częściowego zamknięcia zawierającej ocenę zgodności z prawem i prawidłowości poniesionych wydatków.

Ponadto, nie później niż do dnia 31 marca 2017 roku Komisja Europejska powinna otrzymać deklarację zamknięcia, do której dołącza się końcowe sprawozdanie audytowe⁶⁷⁵.

Ostatnim zadaniem etapu wraźania funduszy Unii Europejskiej w Polsce jest certyfikacja wydatków. Zadanie to polegało na sporządzeniu i przedłożeniu Komisji Europejskiej poświadczonych deklaracji wydatków i wniosków o płatność okresową i końcową dla programów operacyjnych⁶⁷⁶. Przez certyfikację poświadczą się, że

⁶⁷⁴ P. Łagodzki, op. cit., s. 619-620.

⁶⁷⁵ Por. art. 62 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006... op. cit.,

⁶⁷⁶ Por. J. Odachowski, op. cit., s.134-136.

deklaracje wydatków są dokładne i zostały opracowane przy wykorzystaniu wiarygodnych systemów księgowych i są oparte na dokumentacji oraz że zadeklarowane wydatki poniesiono zgodnie z zasadami wspólnotowymi i krajowymi oraz wynikają z projektów wybranych do finansowania⁶⁷⁷. Poświadczenie wydatków jest czynnością, składającą się z wielu zadań, do których między innymi zalicza się:

- weryfikowanie poświadczonych deklaracji wydatków oraz wniosków o płatność,
- przeprowadzanie w instytucjach zarządzających programami operacyjnymi wizyt sprawdzających,
- monitorowanie wydatków,
- zbieranie materiałów służących dokonaniu oceny procedur i systemu⁶⁷⁸.

Ich realizacja ma zagwarantować prawidłowość funkcjonowania systemu programu operacyjnego to znaczy potwierdzić, że procedury wewnętrzne służące jego realizacji są wdrażane i przestrzegane oraz potwierdzić zgodność zadeklarowanych wydatków z prawem wspólnotowym, krajowym a także operacjami mieszczącymi się w kryteriach tego programu⁶⁷⁹.

3.1.3 KRYTERIUM KONTAKTU Z KLIENTEM

Trzecim i zarazem ostatnim kryterium identyfikacji instytucji polskich biorących udział w procesie wdrażania funduszy Unii Europejskiej, które są zobowiązane gwarantować prawo do dobrej administracji jest kryterium kontaktu z klientem. Kryterium to pozwala wyodrębnić instytucje realizujące zadania związane z wdrażaniem funduszy UE w Polsce, które miały styczność z klientami na poszczególnych etapach procesu wdrażania funduszy UE, czyli na etapie aplikowania o fundusze, etapie procedury odwoławczej od negatywnych ocen projektów, etapie realizacji projektów oraz na etapie post projektowym.

Pojęcie „kontaktu” instytucji wdrażającej fundusze UE z klientem można rozumieć bardzo szeroko. Ze względu na formę kontaktu możemy wyróżnić:

⁶⁷⁷ Por. Art. 61 rozporządzenia 1083/2006... op. cit., oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 89-90.

⁶⁷⁸ B. Biliński, *Certyfikacja Wydatków w okresie 2007-2013*, „Finanse Publiczne” 2008, nr 3, s. 41-43.

⁶⁷⁹ Ibidem.

- kontakt bezpośredni, który polega na odbyciu osobistej wizyty klienta w instytucji wdrażającej fundusze UE lub zrealizowaniu obsługi przez rozmowę telefoniczną czy komunikator internetowy,
- kontakt pośredni, który opiera się na wymianie pism lub informacji za pośrednictwem poczty tradycyjnej lub elektronicznej.

Można rozróżnić również kontakt regularny, kontakt o umiarkowanym zakresie oraz kontakt incydentalny. Kontakt regularny występuje wówczas, gdy dana instytucja w związku z realizowanymi zadaniami, ma nieustanną styczność z klientami. Z kolei kontakt o umiarkowanym zakresie ma miejsce, gdy w związku z realizowanymi zadaniami instytucja może mieć styczność z klientami. Natomiast kontakt incydentalny jest kontaktem podejmowanym rzadko i jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Można rozróżnić również kontakt dobrowolny inicjowany przez klienta oraz kontakt przymusowy inicjowany przez daną instytucję.

Prawo do dobrej administracji z zasady powinno być realizowane wszędzie tam, gdzie występuje kontakt klienta z instytucją publiczną bez względu na jego formę czy rodzaj. Wydaje się jednak, że bezwzględnie musi być ono gwarantowane tam, gdzie instytucje mają regularną styczność z klientami, a w szczególności, gdy budują z nimi relację. Co więcej, musi być ono realizowane zwłaszcza w kontakcie inicjowanym przez klienta.

Instytucje wdrażające fundusze UE powinny uwzględnić potencjalnych wnioskodawców, wnioskodawców oraz beneficjentów. Potencjalnym wnioskodawcą jest każdy podmiot zainteresowany uzyskaniem wsparcia finansowego z unijnych funduszy⁶⁸⁰. Poszukuje on informacji na temat: możliwości aplikowania o dofinansowanie, dostępnych programów oraz konkursów, które dają szansę na realizację zamierzonego pomysłu. Wnioskodawcą natomiast jest każdy podmiot zainteresowany uzyskaniem wsparcia finansowego z unijnych funduszy, który składa wniosek aplikacyjny⁶⁸¹, przechodzący przez ocenę formalną, a w przypadku pozytywnego jej rozstrzygnięcia - ocenę merytoryczną⁶⁸². Z chwilą podpisania umowy

⁶⁸⁰ Por. Podręcznik wnioskodawcy Programu Czecho-Polska, wersja 1 obowiązująca od dnia 9 września 2015 r., https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/15950/CZ_PL_Podrecznik_Wnioskodawcy.pdf [05.10.2015]

⁶⁸¹ Wniosek jest formularzem opracowanym przez urzędników zgodnie z wytycznymi UE, który służy do zaprezentowania projektu. Zob. A. Szymańska, *Jak przygotować dobry wniosek, czyli jak skutecznie pozyskiwać fundusze unijne 2007-2013*, Warszawa 2011, s. 27.

⁶⁸² Szczegółowe informacje na temat oceny formalnej i merytorycznej wniosku w podrozdziale 4.1., niniejszej rozprawy.

o dofinansowanie projektu wnioskodawca staje się beneficjentem⁶⁸³. Zgodnie z art. 5 pkt 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r. (u.z.p.p.r.) beneficjentem jest „osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, realizująca projekty finansowane z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie projektu”⁶⁸⁴. Najogólniej beneficjentem w kontekście funduszy UE określa się osobę fizyczną lub prawną korzystającą ze wsparcia środkami pomocowymi UE⁶⁸⁵. Inna również syntetyczna definicja mówi, że beneficjentem jest podmiot, który realizuje projekt finansowany ze środków UE na podstawie umowy o dofinansowanie⁶⁸⁶.

3.2. IDENTYFIKACJA INSTYTUCJI POLSKICH WDRAŻAJĄCYCH FUNDUSZE UNII EUROPEJSKIEJ ZOBOWIĄZANYCH GWARANTOWAĆ PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI

3.2.1 INSTYTUCJE POLSKIE KOORDYNUJĄCE KRAJOWE WDRAŻANIE POLITYK OPARTYCH NA FUNDUSZACH UNII EUROPEJSKIEJ

Wyłonienie instytucji polskich zaangażowanych w proces wdrażania funduszy Unii Europejskiej, które są zobligowane gwarantować prawo do dobrej administracji możliwe jest dzięki zestawieniu ze sobą uprzednio przyjętych kryteriów.

Państwa członkowskie przystępując do Unii Europejskiej wyraziły gotowość i wolę realizacji wspólnych unijnych polityk, których założenia są urzeczywistniane w ramach poszczególnych polityk krajowych. W Polsce koordynuje je Rada Ministrów, ponieważ, jak głosi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, organ ten odpowiada za prowadzenie polityki wewnętrznej i zewnętrznej naszego państwa⁶⁸⁷. Rada Ministrów koordynuje wdrażanie założeń Polityki Spójności, której realizacja jest celem polskiej

⁶⁸³ *Jak prawidłowo realizować i rozliczać operację? Poradnik dla beneficjentów działania 3.1.2 (PROW 2007-2013)*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2011, s. 2.

⁶⁸⁴ Dz. U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658.

⁶⁸⁵ A. Szymańska, *Fundusze unijne...*, s. 257.

⁶⁸⁶ Por. *Poradnik beneficjenta czyli jak prawidłowo realizować projekt współfinansowany ze środków EFRR w ramach I i II osi Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013*, Lubelska agencja Wspierania Przedsiębiorczości w Lublinie, Lublin 2011, s. 3.

⁶⁸⁷ Art. 146 ust. 1 Konstytucji RP, Dz. U. z 1997 r., nr 78 poz. 483.

krajowej Polityki Regionalnej⁶⁸⁸, Wspólnej Polityki Rolnej⁶⁸⁹ oraz Wspólnej Polityki Rybołówstwa⁶⁹⁰. Zadanie to koncentruje się na dwóch zasadniczych kwestiach. Po pierwsze, na kierowaniu administracją rządową odpowiedzialną za realizację tych polityk⁶⁹¹. Jak pisze Irena Lipowicz, zasadniczą rolą Rady Ministrów w tym obszarze jest nadawanie spójności i kierunku jej działaniom⁶⁹². Po drugie, na legislacji, czyli podejmowaniu rozporządzeń i uchwał w przedmiocie niniejszych polityk⁶⁹³.

Przykładowo, w minionej perspektywie finansowej na gruncie ustawy dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Rada Ministrów przyjęła między innymi:

- projekt długookresowej strategii rozwoju kraju,
- długookresową strategię rozwoju kraju,
- średniookresową strategię rozwoju kraju,
- krajową strategię rozwoju regionalnego,
- inne strategie rozwoju,
- strategie ponadregionalne,
- program rozwoju,
- krajowe programy operacyjne,
- projekt narodowej strategii spójności⁶⁹⁴.

Ponadto, w drodze rozporządzenia przyjęła Narodowy Plan Rozwoju⁶⁹⁵ oraz szczegółowy tryb i harmonogram prac nad Długofalową Strategią Rozwoju Regionalnego Kraju⁶⁹⁶ oraz jej aktualizację. Z kolei w zakresie koordynacji realizacji

⁶⁸⁸ P. Tomaszewski, J. Zaleski, M. Zembaty, *Oczekiwane efekty realizacji polityki spójności Unii Europejskiej na poziomie regionalnym w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2011, nr 2(44), s. 93. Rada Ministrów prowadzi politykę regionalną, co wyraźnie podkreśla u.z.p.p.r., która wśród organów prowadzących politykę rozwoju na pierwszym miejscu wskazuje właśnie Radę Ministrów (art. 3, pkt 1, Dz. U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658). Podobnie w ustawie z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego ustawodawca wskazał, że wspieranie rozwoju regionalnego należy do zespołu działań Rady Ministrów. Art. 2, Dz. U. z 2000 r. nr 48 poz. 550.

⁶⁸⁹ Zob. art. 3 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. z 2007 r. nr 64 poz. 427.

⁶⁹⁰ Zob. art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego, Dz. U. z 2009 r. nr 72 poz. 619.

⁶⁹¹ Por. Art. 146 ust. 3 Konstytucji RP, Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

⁶⁹² I. Lipowicz, *Ustrój administracji rządowej*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, s. 197.

⁶⁹³ K. Włażlak, op. cit., s. 132.

⁶⁹⁴ Art. 35 ut. 2. pkt 9 u.z.p.p.r., Dz. U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658., por. J. Odachowski, op. cit., s. 139; K. Włażlak, op. cit., s. 132.

⁶⁹⁵ Dz. U. z 2004 r. nr 118 poz 1228 ze zm.

⁶⁹⁶ M.P. z 2013 poz. 121. Uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności.

Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybołówstwa Rada Ministrów przyjęła odpowiednio: Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich⁶⁹⁷ oraz Strategię Rozwoju Rybołówstwa 2007-2013⁶⁹⁸ i Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013⁶⁹⁹.

Do zadań Rady Ministrów należało także określanie zakresu i warunków kontraktów wojewódzkich⁷⁰⁰ zawieranych między ministrem rozwoju regionalnego a zarządem wojewódzkim. Ponadto, jej rolą było zatwierdzanie propozycji podziału środków finansowych z budżetu UE i z budżetu państwa na poszczególne programy operacyjne⁷⁰¹.

Funkcje koordynacyjne we wdrażaniu krajowych polityk opartych na funduszach UE pełnił także Prezes Rady Ministrów. Zgodnie z art. 11. ust 1 u.z.p.p.r. czuwał on nad przygotowaniem i uzgadnianiem projektu długookresowej strategii rozwoju kraju. Ponadto, w drodze zarządzenia⁷⁰² określał skład Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju, regulamin pracy jego organu oraz przewodniczył jego obradom (art. 35 ust. 1 i 4 u.z.p.p.r.). Komitet działał przy Prezesie Rady Ministrów jako organ opiniodawco-doradczy w zakresie finansowania i wdrażania polityki rozwoju oraz monitorowania oceny instrumentów jej realizacji (art. 35a ust. 1 u.z.p.p.r.).

Rzeczywiste kierownictwo nad wdrażaniem założeń unijnych polityk jest sprawowane przez właściwych przedmiotowo ministrów. Działem administracji rządowej rozwój regionalny w minionej perspektywie finansowej kierował minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Ponościł on odpowiedzialność za kształt rządowej polityki regionalnej. Do jego obowiązków w tym zakresie w szczególności należało:

⁶⁹⁷ Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, listopad 2009.

⁶⁹⁸ Strategia Rozwoju Rybołówstwa 2007-2013, Ministerstwo Gospodarki Morskiej, Warszawa, maj 2007.

⁶⁹⁹ Art. 3 ust 2, Dz. U. z 2007 r. nr 64, poz. 427 oraz art. 2 ust. 2, Dz. U. z 2009 r. nr 72 poz. 619.

⁷⁰⁰ Kontrakt wojewódzki jest porozumieniem o dofinansowaniu programu operacyjnego środkami pochodzącymi z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub ze źródeł zagranicznych, zawierane przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z zarządem województwa. – art. 4c u.z.p.p.r., Dz. U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658.

⁷⁰¹ J. Odachowski, op. cit., s. 139.

⁷⁰² Zarządzenie nr 59 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju.

- koordynowanie realizacji strategii rozwoju współfinansowanych ze środków budżetu państwa lub środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych,
- podejmowanie inicjatyw w zakresie finansowania strategicznego, w tym polityki rozwoju,
- programowanie i realizowanie polityki regionalnej,
- dokonywanie okresowej oceny realizacji strategii,
- monitorowanie i ocenę rozwoju kraju w ujęciu regionalnym i przestrzennym,
- opracowywanie raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym,
- diagnozowanie obszarów problemowych mających wymiar krajowy i ponadregionalny, które wymagają interwencji państwa,
- zawieranie z zarządami województw kontraktów wojewódzkich i ponoszenie odpowiedzialności za ich realizację,
- wykonywanie zadań spoczywających na państwach członkowskich wynikających z rozporządzenia ogólnego 1083/2006,
- koordynowanie realizację polityki regionalnej na podstawie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju, a także programów rozwoju współfinansowanych przez UE,
- przygotowywanie i realizuje Narodowy Plan Rozwoju oraz nadzoruje jego wykonanie,
- zapewnianie zgodność innych dokumentów z Narodowym Planem Rozwoju,
- zarządzanie podstawami Wsparcia Wspólnoty oraz strategią wykorzystania Funduszu Spójności,
- przyjmowanie w drodze rozporządzenia i zarządzanie strategią wykorzystania Funduszu Spójności⁷⁰³.

Z kolei działaniom administracji rządowej w zakresie realizacji wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa UE przewodził minister właściwy do spraw rolnictwa i rozwoju wsi⁷⁰⁴. Do jego właściwości w tym zakresie należało między innymi:

⁷⁰³ Art. 3 u.z.p.p.r. Dz. U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658; K. Wlazlak, *Rozwój regionalny jako...*, op. cit., s. 134-135

⁷⁰⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. sprawie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Dz. U. z 2007 r. nr 216 poz. 1599.

- opracowanie projektu krajowego planu strategicznego w zakresie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich zgodnie z art. 11 rozporządzenia 1698/2005 oraz krajowego planu strategicznego w zakresie rozwoju sektora rybołówstwa zgodnie z art. 15 rozporządzenia 1198/2006,
- przygotowanie projektu programu operacyjnego w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz projektu programu operacyjnego w zakresie rozwoju sektora rybołówstwa,
- przekazanie Komisji Europejskiej przyjętych w drodze uchwał przez Radę Ministrów krajowych planów strategicznych w zakresie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz w zakresie rozwoju sektora rybołówstwa,
- przekazanie Komisji Europejskiej przyjętych w drodze uchwał przez Radę Ministrów krajowych projektów programów operacyjnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz rozwoju sektora rybołówstwa,
- dokonywanie z Komisją Europejską ustaleń w zakresie krajowego planu strategicznego w zakresie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz w zakresie rozwoju sektora rybołówstwa,
- podejmowanie współpracy z Komisją Europejską w zakresie oceny przekazanych jej projektów programów oraz ich przeglądu w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich zgodnie z rozporządzeniem nr 1698/2005 oraz w zakresie sektora rybołówstwa zgodnie z rozporządzeniem 1198/2006,
- przedłożenie Radzie Ministrów informacji o ustaleniach dokonanych w sprawie krajowych planów strategicznych w zakresie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz w zakresie rozwoju sektora rybołówstwa,
- ogłoszenie zatwierdzonych przez Komisję Europejską programów operacyjnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz w zakresie rozwoju sektora rybołówstwa w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”,
- opracowywanie projektu zmian w zakresie programów dotyczących rozwoju obszarów wiejskich oraz rozwoju sektora rybołówstwa,

- powoływanie w drodze zarządzenia komitetów monitorujących dla programów operacyjnych zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz w zakresie rozwoju sektora rybołówstwa⁷⁰⁵.

3.2.2 INSTYTUCJE POLSKIE REALIZUJĄCE ZADANIA ZWIĄZANE Z WDRAŻANIEM FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ

Kryterium zadań podaje różnorodne instytucje zaangażowane w proces wdrażania funduszy UE w Polsce. Ich wskazanie będzie odbywało się zgodnie z kolejnością zadań omówionych w poprzednim podrozdziale rozprawy.

W minionym okresie finansowania za koordynację zarządzania NSRO 2007-2013 oraz realizację wszystkich programów Celu „Konwergencja” i Celu „Europejska Współpraca Terytorialna” w Polsce odpowiadała Instytucja Koordynująca Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (IK NSRO). Funkcję tę sprawował minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, natomiast zadania wynikające z tej funkcji realizował Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (MRR). Minister do spraw rozwoju regionalnego pełnił także rolę Instytucji Koordynującej Regionalnymi Programami Operacyjnymi (IK RPO) dla 16 regionalnych programów operacyjnych. Zadania w tym zakresie wykonywał Departament Koordynacji i Wdrażania Programów Regionalnych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Ponadto, w strukturze Ministerstwa w celu sprawnego wykonywania funkcji koordynacyjnej wdrażania programów operacyjnych utworzono Instytucję Strategiczną (I STRAT), której zadaniem było programowanie polityki rozwoju kraju oraz czuwanie nad prawidłowością i jednolitością zasad organizujących ten proces⁷⁰⁶.

Do realizacji zadania, jakim jest koordynacja powołano także Komitet Koordynacyjny (KK), który odpowiadał za koordynację polityk horyzontalnych,

⁷⁰⁵ Art. 3 oraz art. 4 Dz. U. z 2007 r. nr 64 poz. 427 oraz art. 2 oraz art. 4, Dz. U. z 2009 r. nr 72 poz. 619.

⁷⁰⁶ *Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych...* op. cit., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej, Warszawa 2012, s. 9-10, Opis systemu zarządzania i kontroli dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013, Załącznik do uchwały nr 216/3327/10 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 9 marca 2010 r., s. 6-7; Opis systemu zarządzania i kontroli dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, Załącznik do Uchwały nr 1994/171/IV/2012 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 19 lipca 2012, s. 12-13.

zwłaszcza monitorowanie realizacji polityk należących do polityk rozwoju, w tym: polityki konkurencyjności, spójności, Wspólnej Polityki Rybołówstwa, Wspólnej Polityki Rolnej oraz strategiczne monitorowanie i ocenę realizacji NSRO⁷⁰⁷. Szerokie gremium KK⁷⁰⁸ obradowało pod przewodnictwem ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Do jego zadań należało w szczególności:

- monitorowanie realizacji NSRO 2007-2013 oraz poszczególnych programów operacyjnych na podstawie raportów i sprawozdań monitorujących,
- monitorowanie spójność realizowanych polityk w zakresie polityki konkurencyjności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa z Polityką Spójności oraz innymi politykami rozwojowymi,
- formułowanie opinii i rekomendacji na temat przebiegu wdrażania polityk horyzontalnych w celu zapewnienia spójnej realizacji polityki rozwoju,
- zapewnianie zgodność programów operacyjnych ze Strategią Rozwoju Kraju 2007 – 2015,
- monitorowanie poziom wydatków ponoszonych w ramach realizacji Polityki Spójności, służących realizacji Strategii Lizbońskiej,
- opiniowanie propozycji modyfikacji systemu realizacji NSRO 2007-2013 i jego usprawnień, wynikających z analiz, raportów i informacji,

⁷⁰⁷ Narodowa Strategia Spójności 2007-2013... op. cit., por. R. Poździk, *Fundusze unijne zasady finansowania...*, op. cit., s. 81.

⁷⁰⁸ Skład Komitetu Koordynacyjnego obejmował: przedstawicieli ministrów zaangażowanych w realizację poszczególnych programów operacyjnych; przedstawicieli instytucji zarządzających dla każdego programu operacyjnego w tym również dla 16 regionalnych programów operacyjnych, komórki organizacyjne obsługujące urząd ministra do spraw rozwoju regionalnego w zakresie: koordynacji NSRO 2007-2013, koordynacji strategicznej, koordynacji RPO, Krajowej Jednostki Oceny, Instytucji Certyfikującej, zarządzania Mechanizmem Finansowym Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweskim Mechanizmem Finansowym i Szwajcarskim Mechanizmem Finansowym; właściwych ministrów pełniących zadania instytucji pośredniczących; właściwych ministrów do spraw: finansów publicznych, gospodarki, rolnictwa i rozwoju oraz rybołówstwa; przedstawicieli ogólnopolskich organizacji samorządu terytorialnego; Instytucję Audytową; Prezesa Rady Ministrów; Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego; Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego; przedstawicieli partnerów społecznych i gospodarczych (w tym: przedstawicieli każdej organizacji pracodawców oraz każdej organizacji pracowników, 5 przedstawicieli NGO's wskazanych przez Radę Działalności Pożytku Publicznego, przedstawicieli środowiska akademicko-naukowego delegowanych przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego, Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Radę Główną Jednostek Badawczo-Rozwojowy⁷⁰⁸. Do udziału w obradach w charakterze doradczym zapraszano także: przedstawicieli Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego, ministrów właściwych odpowiedzialnych za realizację w latach 2007-2013 strategii sektorowych oraz wojewodów. Zarządzenie nr 6 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 11 kwietnia 2007 w sprawie Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy odniesienia na lata 2007-2013, s. 1-3, http://ncbr.gov.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/fundusze_europejskie/infrastruktura_i_srodowisko/dokumenty/zarzadzenie_nr_6_mrr_z_dnia_11_kwietnia_2007_r.komitet_koordynacyjny.pdf [10.12.2011].

- opiniowanie działań naprawczych dotyczących problemów z realizacją programów operacyjnych,
- opiniowanie i zatwierdzanie propozycji przesunięć środków pomiędzy programami operacyjnymi,
- opiniowanie i zatwierdzanie raportów z realizacji programów operacyjnych na potrzeby podziału środków krajowej rezerwy wykonania,
- opiniowanie zgodności działań realizowanych w ramach krajowych programów operacyjnych z działaniami realizowanymi w ramach regionalnych programów operacyjnych,
- monitorowanie spójności realizowanych działań w ramach programu operacyjnego celu „Konwergencja” z działaniami realizowanymi w ramach celu „Europejska Współpraca Terytorialna”,
- monitorowanie spójności realizowanych działań w ramach programu operacyjnego celu „Konwergencja” i celu „Europejska Współpraca Terytorialna” z innymi działaniami strukturalnymi oraz z działaniami realizowanymi ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Instrumentu Finansowego,
- zapewnianie prawidłowości funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli dla poszczególnych programów operacyjnych,
- monitorowanie stosowania zasady równości szans oraz zasady zrównoważonego rozwoju w ramach programów operacyjnych⁷⁰⁹.

Monitorowanie programów operacyjnych na poziomie NSRO było realizowane przez Instytucję Kontrolującą NSRO, a także Komitet Koordynujący. Natomiast na poziomie programów operacyjnych zadanie to prowadziła Instytucja Kontrolująca Regionalny Program Operacyjny oraz Komitety Monitorujące (KM) przy współudziale instytucji zarządzających danym programem. Komitety Monitorujące ustanowiono odrębnie dla każdego programu operacyjnego, w tym oddzielnie dla każdego programu regionalnego oraz PEWT, PROW i PO RYBY. Powoływano je mocą zarządzenia właściwego ministra, który pełnił funkcję Instytucji Zarządzającej danym programem operacyjnym, natomiast w przypadku programów regionalnych Komitety tworzone na podstawie uchwał zarządu województwa. Do obowiązków Komitetów Monitorujących należało:

⁷⁰⁹ Ibidem, s. 3-4 oraz Narodowa Strategia Spójności 2007-2013... op. cit., s. 107.

- rozpatrywanie i zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów w ramach programów operacyjnych,
- sprawowanie nadzoru nad jakością danego programu operacyjnego wspólnie z instytucją zarządzającą programem,
- prowadzenie wspólnie z Instytucją zarządzającą monitoringu na podstawie wskaźników finansowych oraz wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania,
- prowadzenie okresowych kontroli postępu osiągnięcia szczegółowych celów w programie,
- analizowanie rezultatów realizacji programu,
- analizowanie i zatwierdzanie sprawozdań z wdrażania,
- analizowanie i zatwierdzanie propozycji zmian treści decyzji Komisji w sprawie wkładu funduszy,
- rozpatrywanie i zatwierdzanie innych zmian programu operacyjnego,
- rozpatrywanie i zatwierdzanie planu ewaluacji oraz planu działań informacyjnych i promocyjnych w ramach programu⁷¹⁰.

Komitety Monitorujące miały możliwość powołania Podkomitetów Monitorujących, którym mogły delegować zadania związane z prowadzeniem monitoringu w ramach danej osi priorytetowej. Instytucje tego rodzaju powołano na przykład w ramach komponentu regionalnego PO KL⁷¹¹.

Instytucjami odpowiedzialnymi za realizację drugiego zadania polegającego na zarządzaniu programami operacyjnymi w Polsce były instytucje zarządzające. W procesie wdrażania funduszy Unii Europejskiej w Polsce pełnią one kluczową rolę, o czym świadczą unijne rozporządzenia, akty prawa polskiego, a także dokumenty strategiczne⁷¹². Funkcję IZ mogą pełnić krajowe, regionalne lub lokalne organy władzy publicznej lub podmioty publiczne bądź prywatne wyznaczone przez państwo członkowskie do zarządzania programem operacyjnym⁷¹³. W perspektywie finansowej na lata 2007-2013 IZ dla wszystkich programów operacyjnych o zasięgu ogólnokrajowym był właściwy minister do spraw rozwoju regionalnego natomiast dla

⁷¹⁰ Przewodnik po Narodowej Strategii Spójności (Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 13-14.

⁷¹¹ I. Krasowska, op. cit., s. 19.

⁷¹² Por. art. 59 ust 1, lit. a) i art. 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31.07.2006, s. 25; art. 5 pkt 2 u.z.p.p.r... op. cit., Narodowa Strategia Spójności 2007-2013, op. cit., s. 109 i 114.

⁷¹³ Por. art. 59 ust 1, lit. a) i art. 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006... op. cit., Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31.07.2006.

16 regionalnych programów operacyjnych funkcję tę pełniły właściwe terytorialnie zarządy województw⁷¹⁴. Rolę Instytucji Zarządzającej dla Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich pełnił właściwy minister do spraw rolnictwa i rozwoju wsi natomiast dla programu PO RYBY właściwy Minister do spraw Rybołówstwa⁷¹⁵. Zatem w ramach systemu wdrażania funduszy UE w Polsce w latach 2007-2013 do realizacji 5 programów operacyjnych w ramach NSRO, programu EWT, PROW oraz PO RYBY zaangażowano łącznie 24 Instytucje Zarządzające⁷¹⁶.

Z uwagi na to, że IZ mogły delegować zarządzanie poszczególnymi osiami priorytetowym programów operacyjnych, w realizacji zadania, jakim jest „wdrażanie” brały udział także Instytucje Pośredniczące w zarządzaniu programami operacyjnymi. Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju struktury te powołano do wykonywania całości lub części zadań powierzonych im przez instytucje zarządzające lub certyfikujące (IC). Rolę IP mogły pełnić organy administracji publicznej lub inne jednostki sektora finansów publicznych. Prawo UE dopuszczało także możliwość objęcia tej funkcji przez podmioty prywatne⁷¹⁷. Delegacja obowiązków z IZ na IP odbyła się na podstawie zawartego pisemnego porozumienia międzyinstytucjonalnego, przy czym odpowiedzialność za prawidłową realizację danego programu operacyjnego nadal spoczywała na IZ. Zakres kompetencji IP określono indywidualnie dla każdego programu operacyjnego w odniesieniu do konkretnej osi priorytetowej lub ich grup. Za ich realizację IP odpowiadały, przed IŻ lub IC. Instytucje pośredniczące wybierano na poziomie administracji rządowej na mocy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej⁷¹⁸, a ostatecznie powołano je uchwałami Rady Ministrów przyjmującymi dany program operacyjny⁷¹⁹.

W poprzedniej perspektywie finansowej w przypadku programów operacyjnych realizowanych na poziomie krajowym funkcje IP w Polsce w ramach poszczególnych osi priorytetowych powierzono właściwym resortowo i sektorowo ministrom. Z kolei

⁷¹⁴ M. Perkowski, *Podstawy procedury...*, s. 128.

⁷¹⁵ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Warszawa 2007, s. 348, Program Operacyjny Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2008, s. 118.

⁷¹⁶ Por. Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia..., op. cit., s. 11; Por. J. Odachowski, op. cit., s. 148; M. Perkowski i in., *Ramy instytucjonalne zarządzania...*, s. 62.

⁷¹⁷ Art. 5 u.z.p.p.r., Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658; art. 59 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31.07.2006.

⁷¹⁸ Dz. U. 1997 nr 141 poz. 943.

⁷¹⁹ W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej...*, s. 455.

osiom priorytetowym programów wdrażanych regionalnie rolę instytucji pośredniczących przypisano urzędom marszałkowskim co miało miejsce w przypadku PO KL i RPO WP czy Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w przypadku programu Rozwój Polski Wschodniej. Ogólnie w ramach wszystkich omawianych programów funkcjonowało 49 instytucji pośredniczących w tym: 19 Instytucji Pośredniczących w ramach PO KL, 6 IP w ramach PO IiŚ, 3 IP w ramach POIG, 1 IP w ramach PO RPW, 3 IP w ramach RPO oraz 17 IP w ramach PO RYBY.

Za wdrażanie programów operacyjnych odpowiedzialne były Instytucje Wdrażające. Rolę tę pełnić mogły podmioty publiczne lub prywatne odpowiedzialne za realizację wszystkich lub części działań programu operacyjnego na mocy stosownego porozumienia lub umowy o dofinansowanie realizacji z IP⁷²⁰ na przykład w ramach PO KL Wojewódzkie Urzędy Pracy lub w ramach PROW Urzędy Marszałkowskie. W niektórych programach operacyjnych takich jak: Innowacyjna Gospodarka czy Rozwój Polski Wschodniej funkcję IW pełniły jednocześnie IP. W perspektywie finansowej na lata 2007-2013 w ramach wszystkich omawianych programów operacyjnych funkcjonowało 64 IW.

Audytem programów operacyjnych i realizowanych projektów zajmowała się Instytucja Audytowa. Zgodnie z rozporządzeniem ogólnym tę funkcję mógł pełnić krajowy, regionalny lub lokalny organ władzy publicznej lub podmiot publiczny, funkcjonalnie niezależny od instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej, wyznaczony przez państwo członkowskie dla każdego programu operacyjnego i odpowiedzialny za weryfikację skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli⁷²¹. W Polsce do realizacji audytu wszystkich programów operacyjnych zobligowano Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, powołanego w strukturze Ministerstwa Finansów⁷²², który realizował funkcje IA za pośrednictwem podległych mu jednostek kontroli skarbowej, czyli wyodrębnionej komórki organizacyjnej w Ministerstwie Finansów (Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej) oraz 16 urzędów kontroli skarbowej, po jednym w każdym województwie. W ich strukturach

⁷²⁰ Art. 5 u.z.p.p.r...op. cit.

⁷²¹ Art. 59 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006... op. cit.

⁷²² M. Perkowski, *Podstawy procedury odwoławczej...*, s. 26; J. Śliwa, op. cit., s. 128.

zostały utworzone wyodrębnione komórki organizacyjne odpowiedzialne za kontrolę środków pochodzących z Unii Europejskiej⁷²³.

Zadanie związane z certyfikacją wydatków realizowała Instytucja Certyfikująca, którą mógł być krajowy, regionalny lub lokalny organ władzy publicznej lub podmiot publiczny, wyznaczony przez państwo członkowskie do poświadczenia deklaracji wydatków i wniosków o płatność przed przedłożeniem ich Komisji Europejskiej⁷²⁴. Funkcja ta dla wszystkich programów operacyjnych realizowana była przez Departament Instytucji Certyfikującej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. W przypadku 16 regionalnych programów operacyjnych instytucja certyfikująca delegowała swoje zadania w zakresie certyfikacji Instytucjom Pośredniczącym w Certyfikacji, czyli urzędom wojewódzkim, przy czym IC zachowała pełną odpowiedzialność za przekazane obowiązki. Przekazanie zadań odbywało się na podstawie pisemnego porozumienia między IC a poszczególnymi urzędami wojewódzkimi⁷²⁵.

Poza powyższymi instytucjami w strukturze systemu instytucjonalnego służącego realizacji NSRO 2007-2013 wyodrębniono także Krajową Jednostkę Oceny (KJO) funkcjonującą w strukturze Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w ramach I STRAT. Instytucja ta była odpowiedzialna za przeprowadzenie ewaluacji na poziomie NSRO oraz na poziomie programów operacyjnych na podstawie sporządzonych planów ewaluacji⁷²⁶. Do głównych zadań KJO należało:

- planowanie i koordynacja procesu ewaluacji NSRO,
- zapewnienie przestrzegania standardów ewaluacji UE w zakresie funduszy strukturalnych i ich rozpowszechnianie,
- przygotowania planu ewaluacji NSRO na lata 2007-2013,
- przygotowywanie wytycznych w zakresie ewaluacji PO na lata 2007-2013,
- przedkładanie Komitetowi Koordynującemu NSRO oraz Instytucji Koordynującej NSRO informacji o planowanych działaniach w zakresie ewaluacji oraz wyników badań ewaluacyjnych,

⁷²³ Informacja pochodzi z oficjalnej witryny internetowej funduszy europejskich: <https://www.poig.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/KompetencjeInst/Strony/InstytucjaAudykowa.aspx> [04.07.2013].

⁷²⁴ Art. 59 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31.07.2006.

⁷²⁵ I. Krasowska, op. cit., s. 19; W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej...*, s. 456-457.

⁷²⁶ Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia..., op. cit., s. 11. s. 9-10.

- zapewnienie przeprowadzenia ewaluacji strategicznych oraz operacyjnych na poziomie NSRO,
- zapewnianie we współpracy z IZ przeprowadzenia do 30 czerwca 2011 roku ewaluacji stopnia realizacji programów operacyjnych (w celu podziału krajowej rezerwy wykonania),
- koordynacja budowy potencjału ewaluacyjnego w instytucjach zaangażowanych w proces ewaluacji NSRO oraz programów na lata 2007-2013,
- współpraca ze środowiskami eksperckimi w celu podnoszenia jakości badań i całego procesu ewaluacji,
- upublicznianie wyników ewaluacji⁷²⁷.

Ponadto, w strukturze systemu NSRO znalazła instytucja odpowiedzialna za otrzymywanie płatności z Komisji Europejskiej. Funkcję tę w latach 2007-2013 pełniło Ministerstwo Finansów. W jego ramach powołano Jednostkę Weryfikacji Zasady Dodatkowości, odpowiedzialną za kontrolę realizacji zasady dodatkowości (inaczej uzupełnienia)⁷²⁸. Jej działanie polegało na sprawdzaniu tego czy fundusze UE stanowią uzupełnienie środków finansowych poszczególnych państw członkowskich UE, czy też zastępują je w całości, co w ostatnim przypadku jest niedopuszczalne⁷²⁹.

Dokonując identyfikacji instytucji polskich zaangażowanych w proces wdrażania funduszy UE, które są zobligowane gwarantować prawo do dobrej administracji konieczne jest szczególne zwrócenie uwagi na system instytucjonalny Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Jego struktura zdecydowanie wyróżnia się na tle pozostałych programów z uwagi na instytucje w nich niewystępujące. W ramach EWT oprócz dobrze już znanych IZ, IC oraz IA powołano:

- 3 Wspólne Sekretariaty Techniczne – struktury odpowiedzialne były między innymi za: obsługę PEWT zarządzanych przez Polskę; ogłaszanie naboru wniosków, pomoc w przygotowaniu dokumentów aplikacyjnych; przyjmowanie i rejestrację wniosków, uczestnictwo w procesie oceny wniosków oraz dokonywanie kontroli na miejscu realizacji projektu⁷³⁰,

⁷²⁷ W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej...*, s. 459.

⁷²⁸ Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia..., s. 10.

⁷²⁹ K. Głąbicka, M. Brewiński, *Europejska Polityka Regionalna*, Warszawa 2003, s. 39.

⁷³⁰ Informacja pochodzi z oficjalnej witryny internetowej Wspólnego Sekretariatu Technicznego Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007 – 2013, <http://www.pl-by-ua.eu/pl,7> [28.03.2013].

- 7 Koordynatorów Krajowych – instytucja koordynują zadania związane z realizacją PEWT na terytorium Polski określone w rozporządzeniu ogólnym lub rozporządzeniu PEWT,
- 3 Krajowe Punkty Kontaktowe (jeden dla współpracy regionalnej i dwa dla programów transnarodowych) - struktury udzielające informacji na temat PEWT,
- 18 Kontrolerów I Stopnia – struktury odpowiedzialne za weryfikację legalności i prawidłowości wydatków zadeklarowanych przez beneficjenta w programach PEWT⁷³¹.

Powyższe instytucje są głównymi elementami struktury instytucjonalnej systemu wdrażania funduszy UE w Polsce, które są zobligowane gwarantować prawo do dobrej administracji. Podkreślić jednak należy, że ów system jest znacznie szerszy. Rozpatrując go *sensu largo* konieczne wydaje się uwypuklenie w nim roli innych podmiotów. Spośród nich zdecydowanie należy wyszczególnić grupę podmiotów, która w procesie ubiegania się o unijną dotację pełni rolę kluczową z uwagi na to, że to z nią w pierwszej kolejności kontaktują się potencjalni wnioskodawcy, którzy poszukują źródła dofinansowania swojego pomysłu na projekt. Są to Punkty Informacyjne Funduszy Europejskich (PIFE). W minionej perspektywie struktury te powołano w ramach projektu „System Informacji o Funduszach Europejskich 2007-2013” Ministerstwa Rozwoju Regionalnego współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (85%) oraz ze środków budżetu państwa (15%). Jego celem była koordynacja działań i rozwoju sieci punktów oferujących różnym podmiotom, bezpłatnie i w jednym miejscu informacje o wszystkich programach operacyjnych w ramach NSRO 2007-2013⁷³². Na system PIFE składały się:

- Centralny Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich,
- Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich w Katowicach,
- Branżowy Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich przy Polskiej Agencji Inwestycji Zagranicznych,

⁷³¹ Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia..., op. cit., s. 9-11; Komentarz do rozporządzeń unijnej polityki spójności 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, s. 10.

⁷³² D. Jegorow, *Odmiennosc regionalna skutecznosci wykorzystania srodkow polityki spójności na przykladzie Lubelszczyzny. Rekomendacje do Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, Chełm 2009, s. 34.

- 16 Głównych Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich,
- 95 Lokalnych Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich (LPI), od kilku do kilkunastu w poszczególnych województwach, przy czym liczba tych podmiotów stale się zmieniała⁷³³.

Podmiotem odpowiedzialnym za koordynację sieci był Wydział Koordynacji Informacji Departamentu Informacji, Promocji i Szkoleń Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Natomiast za funkcjonowanie Głównych i Lokalnych Punktów Informacyjnych odpowiedzialność ponosiły urzędy marszałkowskie oraz inne instytucje, z którymi MRR podpisało stosowne porozumienia. Jeśli chodzi o zakres usług świadczonych przez PIFE to obejmował on między innymi:

- pomoc zainteresowanym podmiotom w ubieganiu się o dotację obejmującą: diagnozę potrzeb polegającą na zakwalifikowaniu pomysłu na projekt do odpowiedniego priorytetu i działania w ramach istniejących programów operacyjnych; przedstawienie zakresu i zasad pozyskiwania dofinansowania z Funduszy Europejskich 2007-2013; zaprezentowanie ścieżki procesu ubiegania się o dofinansowanie pomysłu; przekazanie danych kontaktowych do instytucji udzielających specjalistycznej informacji o programie w zakresie, którego podmiot może otrzymać wsparcie finansowe na realizację pomysłu,
- bieżącą dystrybucję materiałów informacyjno-promocyjnych na temat Funduszy Europejskich 2007-2013 oraz organizowanie spotkań informacyjnych, warsztatów i wykładów poświęconych dostępnym w Polsce Funduszom Europejskim,
- udzielanie wstępnej pomocy beneficjentom w procesie rozliczania dofinansowanych projektów,
- udzielanie informacji na temat możliwości skorzystania z Partnerstwa Publiczno-Prywatnego⁷³⁴.

⁷³³ J. Zieziula, A. Grabowska-Pieśła, P. D. Wieczorkowska, *System informacji o funduszach Unii Europejskiej w Polsce na lata 2007-2013*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2013, nr 103, s. 293, A. J. Kukuła, *Polityka promowania Funduszy Europejskich w działalności samorządów wojewódzkich na przykładzie województwa lubelskiego (2007–2013)*, [w:] *Współczesne uwarunkowania promocji i reklamy*, pod redakcją A. J. Kukuły, Warszawa 2013, s. 9-10; witryna internetowa: Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych: http://www.paiz.gov.pl/pife/standardy_funkcjonowania.

⁷³⁴ Por. *Standardy Funkcjonowania Sieci Punktów Informacyjnych*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, s. 12-15; http://www.rpo20072013.lodzkie.pl/wps/wcm/connect/4c28b880445737009fb4df8b3648720d/Standardy_Funkcjonowania_Sieci_Punktow_Inf_Funduszy_EU_2014r.pdf?MOD=AJPERES [01.08.2012].

Działalność informacyjną na temat unijnych funduszy a zwłaszcza Europejskiego Funduszu Społecznego w perspektywie finansowej 2007-2013 prowadziły Regionalne Ośrodki Europejskiego Funduszu Społecznego (ROEFS). Służyły one nieodpłatną pomocą podmiotom, które chciały skorzystać ze wsparcia EFS lub tym, którzy wsparcie otrzymali, lecz mieli kłopoty z realizacją projektu. W zakresie swoich działań ROEFS-y udzielały informacji na temat możliwości sfinansowania z EFS konkretnych pomysłów, oferowały pomoc przy przygotowaniu wniosku o dofinansowanie, a także propagowały informacje na temat funduszu. W minionej perspektywie w Polsce funkcjonowały 53 tego typu podmioty w tym jeden o zasięgu krajowym i 52 o zasięgu regionalnym⁷³⁵.

Instytucji biorących udział w procesie wdrażania funduszy UE w Polsce jest znacznie więcej. Podmioty, które pozyskują środki unijne, a następnie przekazują je na przykład w formie środków finansowych, szkoleń, kursów czy też doradztwa beneficjentom ostatecznym, czyli osobom, instytucjom czy grupom społecznym. Wskazanie wszystkich podmiotów udzielających tego typu wsparcia jest prawie niemożliwe.

Z punktu widzenia obszaru badań podjętych w niniejszej rozprawie wyszczególniono powiatowe urzędy pracy ponieważ należą one do powiatowej administracji zespolonej i kierują wsparcie ze środków UE (również pozyskane z projektów systemowych⁷³⁶) do ogromnej grupy społecznej w naszym kraju, jaką są osoby bezrobotne. W minionej perspektywie finansowej PUP realizowały projekty oferujące wsparcie między innymi w postaci: szkoleń zawodowych, staży zawodowych, przygotowania zawodowego, doradztwa zawodowego oraz przekazywania środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej osobom bezrobotnym.

3.2.3 INSTYTUCJE POLSKIE WDRAŻAJĄCE FUNDUSZE UNII EUROPEJSKIEJ POSIADAJĄCE KONTAKT Z KLIENTEM

Biorąc pod uwagę kryterium kontaktu z klientem wśród instytucji realizujących zadania związane z wdrażaniem funduszy UE wyodrębnić można instytucje, które:

⁷³⁵ Informacja pochodzi z witryny internetowej Krajowego Ośrodka EFS, <http://roefs.pl/krajowy-osrodek-efs/> [02.01.2013].

⁷³⁶ Projekty realizowane w trybie systemowym dofinansowują zadania publiczne prowadzone przez organy administracji lub jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych. Podlegają one uproszczonej procedurze naboru, która nie jest konkursem (na przykład w ramach pomocy technicznej).

- miały intensywny, regularny kontakt z klientami,
- prowadziły kontakt z klientami w umiarkowanym zakresie,
- miały sporadyczny (incydentalny) kontakt z klientem,
- nie posiadały kontaktu z klientem.

Przypisanie instytucji do jednej z powyższych kategorii zostało dokonane przez autorkę rozprawy w oparciu o analizę zakresu pełnionych przez nie funkcji i zadań. Wynikających z przepisów prawa, ogólnych dokumentów składających się na system realizacji programów operacyjnych oraz w sytuacjach wątpliwych na podstawie rozmów telefonicznych z przedstawicielami instytucji wdrażających fundusze UE w Polsce.

Z przeprowadzanej analizy wynika, że najbardziej intensywny kontakt z klientem posiadały instytucje wdrażające wszystkich programów operacyjnych. Realizowały one zadania powierzone im mocą stosownych porozumień przez IP lub IZ związane z bezpośrednią obsługą procesu przyznawania wsparcia podmiotom ubiegającym się o dotację. Do ich obowiązków należało w szczególności: prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych odnośnie danego programu operacyjnego, organizowanie i prowadzenie konkursów oraz obsługiwanie realizowanych projektów. Klienci niejednokrotnie nawiązywali z nimi kontakt już na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie, który następnie był kontynuowany podczas jego oceny i dalej na etapie realizacji projektu. W tej kategorii mieszczą się także instytucje pośredniczące, jednak tylko te, które nie przekazywały zadań IW lecz samodzielnie prowadziły obsługę danego programu operacyjnego lub konkretnego jego działania (na przykład IP programów PO RYBY, IP dla PO ROW, PO IG). Intensywny kontakt z klientami prowadziły również wybrane IZ, które nie przekazywały zadań związanych z realizacją programów operacyjnych lub działań (lub przekazywały je w części IP lub IW, co miało miejsce w przypadku regionalnych programów operacyjnych). Bardzo częsty kontakt z klientem w związku z charakterem realizowanych zadań miały instytucje zajmujące się działalnością informacyjną o funduszach UE (PIFE, ROEFS) udzielające informacji i konsultacji odnośnie możliwości pozyskania dofinansowania, czy problemów związanych z realizacją projektów. Ostatnim rodzajem instytucji mieszczącym się w tej kategorii były powiatowe urzędy pracy, które dzięki realizowanym projektom systemowym podobnie jak IW rozdysponowywały fundusze tyle, że na wsparcie osób bezrobotnych.

Kontakt z klientem w umiarkowanym zakresie realizowany był przez IP, które przekazywały zadania związane z obsługą programu operacyjnego lub jego działań IW, co miało miejsce na przykład w przypadku PO IiŚ. W tej sytuacji ich kontakt z klientem ograniczał się do informowania o programie operacyjnym czy dokonywaniem kontroli w miejscu realizacji projektu.

Sporadyczny kontakt z klientem prowadziły natomiast IZ (za wyjątkiem IZ regionalnych programów operacyjnych), których kontakt z klientem realizowany był jedynie w zakresie pełnienia przez IZ funkcji instytucji odwoławczej na przykład w ramach PO KL czy PO RWP. Kontakt w tej sytuacji miał charakter pośredni i polegał głównie na wymianie pism między klientem a IZ. Incydentalny kontakt z klientem pojawiał się także w działalności instytucji audytowej, które mogły prowadzić audyty wybranych projektów w celu weryfikacji zadeklarowanych wydatków. Do tej kategorii zalicza się również instytucje certyfikujące wydatki (urzędy wojewódzkie), które w wyjątkowych sytuacjach mogły odbywać wizyty sprawdzające w siedzibie klienta. Zaznaczyć także trzeba, że wśród instytucji wdrażających fundusze UE były też takie, które nie posiadały kontaktu z klientem w ogóle. Były to głównie struktury pełniące funkcje koordynacyjne. Wykaz polskich instytucji wdrażających fundusze UE w perspektywie finansowej 2007-2013 prezentuje tabela 5.

Tabela 5. Wykaz podstawowych instytucji zaangażowanych w proces wdrażania funduszy Unii Europejskiej w Polsce, które w perspektywie finansowej 2007-2013 miały kontakt z klientem

| Instytucje wspólne dla wszystkich programów operacyjnych NSRO oraz PROW i PO RYBY | | |
|--|---|---------------------------|
| Funkcja | Instytucja | Kontakt z klientem |
| Instytucja Koordynująca NSRO (IK NSRO) | Minister do spraw rozwoju regionalnego Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej | O |
| Instytucja Koordynująca Regionalne Programy Operacyjne (IK RPO) | Minister do spraw rozwoju regionalnego Departament Koordynacji i Wdrażania Programów Regionalnych | O |
| Instytucja Strategiczna (I STRAT) | | O |
| Komitet Koordynacyjny (KK) | | O |
| Instytucja Audytowa (IA) | Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej | O |
| | Departamentu Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów | X |
| | 16 Urzędów Kontroli Skarbowej (po jednym w każdym województwie) | X |
| Instytucja Certyfikująca (IC) | Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego Departament Instytucji Certyfikującej | X |
| | 16 Instytucji Pośredniczących w Certyfikacji | X |
| Krajowa Jednostka Oceny (KJO) | | O |
| Jednostka Weryfikacji Zasady Dodatkowości | | O |
| Instytucja odpowiedzialna za otrzymywanie płatności z Komisji Europejskiej | Ministerstwo Finansów | O |
| Instytucje uczestniczące w realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki | | |
| Funkcja | Instytucja | Kontakt z klientem |
| Instytucja Zarządzająca | Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym | X |
| Instytucje Pośredniczące w ramach komponentu centralnego | 1. Minister właściwy do spraw pracy, Departament Wdrażania EFS | XXX |
| | 2. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania Departament Funduszy Strukturalnych | XXX |
| | 3. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju | XXX |
| Instytucje Pośredniczące W ramach komponentu regionalnego | 1. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wydział Europejskiego Funduszu Społecznego | XXX |
| | 2. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego Wydział Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym | XXX |
| | 3. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego Departament EFS | XXX |
| | 4. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego Departament EFS | XXX |
| | 5. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego Departament do spraw PO KL | XXX |
| | 6. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego | XXX |

| | | |
|--|---|---------------------------|
| | Departament Polityki Regionalnej | |
| | 7. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego | XXX |
| | 8. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego Departament Koordynacji Programów Operacyjnych | XXX |
| | 9. Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie | XXX |
| | 10. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego Departament Europejskiego Funduszu Społecznego | XXX |
| | 11. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego Departament EFS | XXX |
| | 12. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego Wydział EFS | XXX |
| | 13. Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego | XXX |
| | 14. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko- Mazurskiego Departament EFS | XXX |
| | 15. Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu | XXX |
| | 16. Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie | XXX |
| Instytucje Wdrażające (Pośredniczące II Stopnia) w ramach komponentu centralnego | 1. Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich | XXX |
| | 2. Władza Wdrażająca Programy Europejskie | XXX |
| | 3. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) | XXX |
| | 4. Minister właściwy do spraw zdrowia Departament Funduszy Europejskich | XXX |
| | 5. Ośrodek Rozwoju Edukacji (ORE) | XXX |
| | 6. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji | XXX |
| | 7. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów - Biuro Dyrektora Generalnego | XXX |
| | 8. Minister właściwy do spraw pracy Departament Wdrażania EFS | XXX |
| Instytucje Wdrażające (Pośredniczące II Stopnia) w ramach komponentu regionalnego | 1. Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy w Wałbrzychu | XXX |
| | 2. Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu | XXX |
| | 3. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu | XXX |
| | 4. Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie | XXX |
| | 5. Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze | XXX |
| | 6. Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi | XXX |
| | 7. Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie | XXX |
| | 8. Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie | XXX |
| | 9. Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych | XXX |
| | 10. Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu | XXX |
| | 11. Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku | XXX |
| | 12. Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku | XXX |
| | 13. Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach | XXX |
| | 14. Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach | XXX |
| | 15. Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie | XXX |
| Instytucje Monitorujące | 1. Komitet Monitorujący Program Operacyjny Kapitał Ludzki na poziomie centralnym | O |
| | 2. 16 Podkomitetów Monitorujących Program Operacyjny Kapitał Ludzki na poziomie regionalnym (po jednym w każdym województwie) | O |
| Instytucje uczestniczące w realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko | | |
| Funkcja | Instytucja | Kontakt z klientem |
| Instytucja Zarządzająca | Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, Departament Koordynacji Programów Infrastrukturalnych | X |
| | 1. Minister właściwy do spraw środowiska, Departament Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko | XX |

| | | |
|---|---|--|
| Instytucje Pośredniczące | 2. Minister właściwy do spraw transportu, budownictwa i gospodarki morskiej Departament Funduszy UE | XX |
| | 3. Minister właściwy do spraw gospodarki, Departament Funduszy Europejskich | XXX |
| | 4. Minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, Departament Funduszy Europejskich | XX |
| | 5. Minister właściwy do spraw zdrowia, Departament Funduszy Europejskich | XX |
| | 6. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju Dział Wdrażania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko | XX |
| | Instytucje Wdrażające (Pośredniczące II Stopnia) | 1. 16 Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) po jednym w każdym województwie |
| 2. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) | | XXX |
| 3. Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych | | XXX |
| 4. Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT) | | XXX |
| 5. Instytut Nafty i Gazu | | XXX |
| 6. Władza Wdrażająca Programy Europejskie | | XXX |
| 7. Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia | | XXX |
| 8. Ośrodek Przetwarzania Informacji | | XXX |
| Instytucja Monitorująca | Komitet Monitorujący Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko | O |
| Instytucje uczestniczące w realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka | | |
| Funkcja | Instytucja | Kontakt z klientem |
| Instytucja Zarządzająca | Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego Departament Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności | X |
| Instytucje Pośredniczące | 1. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju | XXX |
| | 2. Minister właściwy do spraw gospodarki Departament Funduszy Europejskich | XXX |
| | 3. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego | XXX |
| | 4. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji | XX |
| Instytucje Wdrażające (Pośredniczące II Stopnia) | 1. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości | XXX |
| | 2. Ośrodek Przetwarzania Informacji | XXX |
| | 3. Władza Wdrażająca Programy Europejskie | XXX |
| | 4. Bank Gospodarstwa Krajowego | XXX |
| | 5. Polska Organizacja Turystyczna | XXX |
| | 6. Minister właściwy do spraw gospodarki Departament Wdrażania Programów Operacyjnych | XXX |
| Instytucja Monitorująca | Komitet Monitorujący Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka | O |
| Instytucje uczestniczące w realizacji Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej | | |
| Funkcja | Instytucja | Kontakt z klientem |
| Instytucja Zarządzająca | Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego Departament Programów Ponadregionalnych | X |
| Instytucja Pośrednicząca | 1. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości Departament Infrastruktury Nowoczesnej Departament Projektów Infrastrukturalnych Gospodarki Departament Koordynacji Wdrażania Programów Departament Finansowo – Księgowy | XXX |
| Instytucja Monitorująca | Komitet Monitorujący Program Operacyjny Rozwój | O |

| | | |
|--|---|---------------------------|
| | Polski Wschodniej 2007-2013 | |
| Instytucje uczestniczące w realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna | | |
| Funkcja | Instytucja | Kontakt z klientem |
| Instytucja Zarządzająca | Minister do spraw rozwoju regionalnego Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej | X |
| Instytucja Monitorująca | Komitet Monitorujący Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna | O |
| Instytucje uczestniczące w realizacji Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej | | |
| Funkcja | Instytucja | Kontakt z klientem |
| 3 Instytucje Zarządzające | Ministerstwo do spraw Rozwoju Regionalnego Departament Współpracy Terytorialnej 3 osoby do 3 programów operacyjnych | X |
| 3 Wspólne Sekretariaty Techniczne | | XXX |
| 7 Koordynatorów Krajowych | Minister właściwy do spraw Rozwoju Regionalnego | X |
| 3 Krajowe Punkty Kontaktowe | | XXX |
| 18 Kontrolerów I Stopnia | | X |
| Instytucja Monitorująca | Komitet Monitorujący Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej | O |
| Instytucje uczestniczące w realizacji 16 Regionalnych Programów Operacyjnych | | |
| Funkcja | Instytucja | Kontakt z klientem |
| Instytucja Koordynująca | Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego Departament Koordynacji Projektów Regionalnych | O |
| Instytucje Zarządzające | 1. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego Departament Regionalnego Programu Operacyjnego, Departament Budżetu i Finansów, pion Dyrektora Generalnego, Wydział Audytu Wewnętrznego | XXX |
| | 2. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego Wydział Zarządzania Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego w Departamencie Polityki Regionalnej | XXX |
| | 3. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego | XXX |
| | 4. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego Departament Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego | XXX |
| | 5. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego Departament Polityki Regionalnej Departament do spraw Regionalnego Programu Operacyjnego | XXX |
| | 6. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego Departament polityki Regionalnej Departament Funduszy Europejskich | XXX |
| | 7. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego | XX |
| | 8. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego Departament Koordynacji Programów Operacyjnych | XXX |
| | 9. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego Departament Rozwoju Regionalnego Departament Funduszy Strukturalnych Departament Budżetu i Finansów | XXX |
| | 10. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego Departament Zarządzania RPO | XXX |
| | 11. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego | XXX |

| | | |
|--|---|-------------------------------|
| | Departament Programów Regionalnych | |
| | 12. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego Wydział Rozwoju Regionalnego | XXX |
| | 13. Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego Departament Polityki Regionalnej | XXX |
| | 14. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko- Mazurskiego Departament Zarządzania Programami Rozwoju Regionalnego | XXX |
| | 15. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego Departament Polityki Regionalnej Departament Wdrażania Programu Regionalnego | XXX |
| | 16. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego Wydział Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym Wydział Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego | XXX |
| Instytucje Pośredniczące | 1. Dolnośląska Instytucja Pośrednicząca | XXX |
| | 2. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki - Wodnej w Olsztynie | XXX |
| | 3. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki - Wodnej w Poznaniu | XXX |
| Instytucje Wdrażające (Pośredniczące II Stopnia) | 1. Lubelska Agencja Wspierania Przedsiębiorczości | XXX |
| | 2. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze | XXX |
| | 3. Centrum Obsługi Przedsiębiorcy – w ramach RPO woj. Łódzkiego | XXX |
| | 4. Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości | XXX |
| | 5. Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych | XXX |
| | 6. Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki (OCRG) | XXX |
| | 7. Agencja Rozwoju Pomorza S.A. | XXX |
| | 8. Warmińsko - Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie | XXX |
| | 9. Śląskie Centrum Przedsiębiorczości | XXX |
| Instytucje Pośredniczące w Certyfikacji | 16 Wojewódzkich Urzędów Pracy po 1 w każdym województwie | O |
| Instytucje Monitorujące | 16 Komitetów Monitorujących Regionalne Programy Operacyjne (po 1 w każdym województwie) | O |
| Instytucje uczestniczące w realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich | | |
| Funkcja | Instytucja | Kontakt z klientem |
| Instytucja Zarządzająca | Minister właściwy do spraw rolnictwa i rozwoju wsi | X |
| Instytucje Wdrażające (Pośredniczące II Stopnia) | 1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR): | XXX |
| | 2. 16 Oddziałów regionalnych ARiMR | XXX |
| | 3. Agencja Rynku Rolnego (ARR) | XXX |
| | 4. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego Departament Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych | XXX |
| | 5. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko- Pomorskiego Wydział Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich | XXX |
| | 6. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego Departament Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich | XXX |
| | 7. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego Departament Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich | XXX |
| | 8. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego Departament Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich | XXX |
| | 9. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego | XXX |

| | | |
|--|---|---------------------------|
| | Departament Funduszy Europejskich | |
| | 10. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego Departament Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich | XXX |
| | 11. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego Departament Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich | XXX |
| | 12. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego Departament Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich | XXX |
| | 13. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego Departament Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich | XXX |
| | 14. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego Departament Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich | XXX |
| | 15. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego Wydział Terenów Wiejskich | XXX |
| | 16. Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego Departament Rozwoju Obszarów wiejskich i Środowiska | XXX |
| | 17. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko- Mazurskiego Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa | XXX |
| | 18. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich | XXX |
| | 19. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego Wydział Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich | XXX |
| Instytucja Płatnicza | Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa | O |
| Instytucje Monitorujące | 1. Komitet Monitorujący Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich | O |
| | 2. Minister Rozwoju Regionalnego | O |
| | 3. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa | O |
| | 4. Agencja Rynku Rolnego | O |
| | 5. 16 Urzędów Marszałkowskich | O |
| Instytucje uczestniczące w realizacji Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich | | |
| Funkcja | Instytucja | Kontakt z klientem |
| Instytucja Zarządzająca | Minister właściwy do spraw rolnictwa i rozwoju wsi Dyrektor Departamentu Rybołówstwa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi | X |
| Instytucja Pośredniczące | 1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) | XXX |
| | 2. 16 oddziałów regionalnych ARiMR | XXX |
| | 3. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA | XXX |
| | 4. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego Wydział Obszarów Wiejskich w Departamencie Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych | XXX |
| | 5. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko- Pomorskiego Departament Polityki Regionalnej | XXX |
| | 6. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego Odział Programu Operacyjnego RYBY | XXX |
| | 7. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego Departament Rolnictwa, Środowiska i Rozwoju Wsi | XXX |
| | 8. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego Departament Rolnictwa i ochrony środowiska | XXX |
| | 9. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego Departament Funduszy Europejskich | XXX |
| | 10. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego Departament Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich | XXX |
| | 11. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego Departament Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich | XXX |

| | | |
|--|---|------------|
| | 12. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego Departament Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich | XXX |
| | 13. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego Departament Rolnictwa i Obszarów Rybackich | XXX |
| | 14. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego Departament Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich | XXX |
| | 15. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego Wydział Terenów Wiejskich | XXX |
| | 16. Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich i Środowiska | XXX |
| | 17. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko- Mazurskiego Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa | XXX |
| | 18. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich | XXX |
| | 19. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego Wydział Rolnictwa i Rybactwa | XXX |
| Institucja Certyfikująca | Minister właściwy do spraw finansów reprezentowany przez Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej | O |
| Institucja Monitorująca | Komitet Monitorujący Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich | O |
| Punkty Informacyjne Funduszy Europejskich | | XXX |
| Regionalne Ośrodki Europejskiego Funduszu Społecznego | | XXX |
| Powiatowe Urzędy Pracy | | XXX |

XXX – intensywny kontakt z klientem

XX – umiarkowany kontakt z klientem

X – incydentalny kontakt z klientem

O – brak kontaktu z klientem

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Art. 59-62 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31.07.2006, s. 25; Art. 26-27 u.z.p.p.r.; Dz. U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658; Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Załącznik nr 3 Lista instytucji uczestniczących we wdrażaniu PO KL, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 1 stycznia 2012 r., s. 336-339; Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Szczegółowy opis priorytetów, Warszawa, 14 sierpnia 2012, s. 12 i nast.; Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 stycznia 2012, s. 194-273, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 Szczegółowy opis osi priorytetowych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 12 września 2012 r., s. 15; Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 30 styczeń 2012 r., s. 10-46; Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 (stan na 30 czerwca 2012 r.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej, Warszawa 2012, s. 9-10; Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, październik 2010, s. 374-375; Opis Systemu Zarządzania i Kontroli dla Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, listopad 2011, s. 5-7; Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013, Zarząd województwa Dolnośląskiego, s. 141-160; Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013, Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, s. 101-118; Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Lubelskiego 2007-2013, Zarząd Województwa Lubelskiego, s. 169-175; Lubuski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013, Zarząd Województwa Lubuskiego, s. 140-142; Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013, Zarząd Województwa Łódzkiego, s. 150; Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013, Zarządu Województwa Małopolskiego, s. 133; Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013, Zarząd Województwa Mazowieckiego, s. 149-153; Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007-2013, Zarząd Województwa Opolskiego, s. 172-175; Regionalny Program Operacyjny

Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013, Zarząd Województwa Podkarpackiego, s. 132; Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013, Urząd Marszałkowski województwa Podlaskiego, s. 126-131; Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, Zarząd Województwa Pomorskiego, s. 153- 156; Regionalny Program operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, Zarząd Województwa Śląskiego, s. 139-142; Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007-2013, Zarząd Województwa Świętokrzyskiego, s. 113-118; Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007-2013, Zarząd Województwa Warmińsko Mazurskiego s. 126-129; Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013, Zarząd Województwa Wielkopolskiego, s. 26-235; Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013, Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego, s. 147-151.

Z perspektywy realizacji unijnego standardu prawa do dobrej administracji w systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej kluczowe znaczenie mają instytucje wdrażające, instytucje pośredniczące, instytucje zarządzające (zwłaszcza w RPO), struktury prowadzące działalności informacyjną o funduszach UE (PIFE i ROEFS) oraz powiatowe urzędy pracy, które miały kontakt z klientem. W mniejszym natomiast stopniu instytucje pośredniczące w programach operacyjnych, z którymi klienci kontaktowali się w umiarkowanym zakresie. Badanie należy przeprowadzić w tych instytucjach.

3.3 IDENTYFIKACJA GWARANCJI PRZESTRZEGANIA PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI PRZEZ INSTYTUCJE POLSKIE

3.3.1 IDENTYFIKACJA PODSTAW PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI W PRAWIE POLSKIM

Prawo do dobrej administracji w polskim systemie prawnym do chwili obecnej nie ma bezpośredniego zapisu normatywnego. Istnieją jednak przepisy, z których prawo to można wyprowadzić, lub które wskazują na jego poszczególne elementy. Zawarto je w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷³⁷ (Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza) oraz ustawach, zwłaszcza Kodeksu postępowania administracyjnego⁷³⁸ (k.p.a.). Tezę tę

⁷³⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

⁷³⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168. Por. H. Babiuch, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a polska procedura i praktyka administracyjna*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2007 r., nr 1, s. 13; S. Poździejch, *Prawo do dobrej administracji - regulacje polskie i europejskie*, „Państwo i Społeczeństwo” 2009, nr 3, s. 51; D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 10, s. 10 i n.

potwierdza jedno z orzeczeń polskich sądów administracyjnych, w którym WSA podkreślił, że: „poszczególne elementy składowe prawa do dobrej administracji, ujęte w regulacjach unijnych, znajdują swoje odpowiedniki w przepisach Konstytucji oraz przepisach regulujących stosowne procedury administracyjne”⁷³⁹.

Orzecznictwo polskie podkreśla także, że prawo do dobrej administracji wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego, o czym przypominał między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdzając, że: „Zakres treściowy zasady państwa prawnego, gwarantującej ochronę wolności i praw jednostki w procesie stosowania prawa, obejmuje także prawo do dobrej administracji”⁷⁴⁰. Zasada demokratycznego państwa prawnego jest naczelną zasadą państwa wyrażoną w Konstytucji RP. Wyraża ją art. 2 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej⁷⁴¹. Niniejsze założenie ma zarówno wymiar formalny, jak i materialny. Pierwszy z nich polega na oparciu działań organów państwa na prawie. W kontekście prawa do dobrej administracji oznacza to odpowiednie ukształtowanie procedury administracyjnej polegające na nałożeniu na organ administracji publicznej określonych obowiązków, zapewniając przy tym jednostce odpowiednie instrumenty prawne służące dochodzeniu jej interesów⁷⁴². Z tym stanowiskiem zgadza się WSA, który podkreśla, że: „W świetle zasady demokratycznego państwa prawnego, prawo do dobrej administracji oznacza zagwarantowanie praw jednostki w toku jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego”⁷⁴³. Z kolei wymiar materialny zasady demokratycznego państwa prawnego, który jest różnie postrzegany w doktrynie i orzecznictwie w odniesieniu do prawa do dobrej administracji polega na prowadzeniu postępowań administracyjnych z zachowaniem konstytucyjnych wartości zwłaszcza godności⁷⁴⁴, ukonstytuowanej w art. 30 ustawy zasadniczej. Zgodnie z regulacją godność stanowi nienaruszalne źródło wolności i praw człowieka i obywatela, a jej poszanowanie jest obowiązkiem władz

⁷³⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie III SA/Wa 2923/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁷⁴⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2015 r. w sprawie IV SA/Wr 216/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁷⁴¹ Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

⁷⁴² A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako...*, s. 191-192.

⁷⁴³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 lutego 2006 r. w sprawie IV SA/Wr 596/04, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁷⁴⁴ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako...*, s. 191-192.

publicznych naszego kraju⁷⁴⁵. Zdaniem Andrzeja I. Jackiewicza, determinuje ona sposób rozpatrywania spraw przez organy administracji publicznej, a co więcej jako źródło innych wolności i praw, adresowana do organów władzy publicznej⁷⁴⁶ wpływa na kształt procedury administracyjnej i sposób jej stosowania⁷⁴⁷.

Prawo do dobrej administracji jest w związku z tym ściśle związane z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą praworządności, obligującą organy władzy publicznej do działania na podstawie prawa i w jego granicach. Praworządność jest generalną klauzulą działania administracji publicznej. Stanowi podstawowe kryterium oceny jej działań. Trudno określać, ponieważ mianem dobrej taką administrację, która łamie przepisy prawa lub szuka ewentualnych sposobów ich obejścia⁷⁴⁸.

Zgodnie z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej, dokładnie art. 41 oraz 42, 43, 44, 47 na konstrukcję prawa do dobrej administracji składają się:

- prawo do bezstronnego i rzetelnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie,
- prawo do bycia wysłuchanym,
- prawo do dostępu do akt sprawy jednostki,
- obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji,
- prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje UE lub ich funkcjonariuszy,
- prawo do komunikowania się z instytucjami UE w którymkolwiek z języków traktatów,
- prawo dostępu do dokumentów instytucji i organów UE,
- prawo zwracania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich,
- prawo zgłaszania petycji do Parlamentu Europejskiego,
- prawo do skutecznego środka prawnego i rzetelnego procesu sądowego⁷⁴⁹.

⁷⁴⁵ Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

⁷⁴⁶ Konstytucja RP nie definiuje pojęcia „władze publiczne”. Nie mniej jednak art. 10 ustawy zasadniczej wskazuje, że w Polsce istnieje władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza. Ponadto, zgodnie z jej art. 16 w sprawowaniu władzy publicznej uczestniczy także samorząd terytorialny. Na tej podstawie uznaje się, że organami władzy publicznej w RP są organy administracji rządowej oraz organy administracji samorządowej. Por. W. Łączkowski, „*Bezstronność władz publicznych*”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny Rok LXVIII” 2006, nr 2, s. 210 oraz art. 10 ust. 1 i 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483; T. Moll, *Zadania samorządu terytorialnego a zadania terenowej administracji rządowej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2012, nr 7/8, s. 129-131.

⁷⁴⁷ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako...*, s. 192.

⁷⁴⁸ M. Opaliński, *Europejskie standardy dobrej administracji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2011, nr 26, s. 176.

⁷⁴⁹ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 391.

Europejski Kodeks Dobrej Administracji stanowi uzupełnienie owego prawa. Powstaje więc pytanie, które z nich znajdują odzwierciedlenie w przepisach konstytucyjnych i ustawowych w odniesieniu do polskiej procedury administracyjnej.

Podstawowym elementem prawa do dobrej administracji jest prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Na gruncie polskiego prawa uprawnieniu temu dopowiada art. 45 ust 1 Konstytucji RP gwarantujący każdemu prawo do sądu. Zgodnie z jego treścią: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”⁷⁵⁰. Mocą niniejszego przepisu w toku prowadzonego postępowania ustrojodawca wzywa organy sądowe do zachowania bezstronności (obiektywności), sprawiedliwości (rzetelności), niezawisłości oraz wydania rozstrzygnięć w rozsądnym terminie. Jednak, jak się okazuje, przepis ten nie jest skierowany wyłącznie do wymiaru sprawiedliwości. Wskazuje na to jedno z postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). W jego uzasadnieniu Sąd stwierdza, że: „Elementem standardu sprawiedliwej procedury w postępowaniu przed organami władzy publicznej, w szczególności przed organami powołanymi w celu rozstrzygania o sytuacji prawnej jednostki, jest konieczność zapewnienia szeroko rozumianej niezależności tych organów. Ustawodawca jest, więc obowiązany do ukształtowania postępowania w taki sposób, aby zapewnić mechanizm umożliwiający wyeliminowanie czynników mogących wywołać wątpliwość, co do bezstronności osób zaangażowanych w rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostek. Powinność ta jest akcentowana przede wszystkim w odniesieniu do sędziów, i w tym zakresie stanowi element konstytucyjnego prawa do rzetelnego procesu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Nie można jednak twierdzić, że w demokratycznym państwie prawnym, dopuszczającym - aczkolwiek pod pewnymi warunkami - funkcjonowanie niesądowych organów rozstrzygających o sytuacji prawnej jednostki, wymóg bezstronności ogranicza się jedynie do sędziów”. W dalszej części orzeczenia NSA stwierdził, że ta oraz inne tezy wygłoszone w uzasadnieniu postanowienia „są aktualne również w odniesieniu do postępowania przed organami administracji publicznej”⁷⁵¹. Niniejszy pogląd ma zwolenników także wśród głosów doktryny. Podziela go Mariusz Kotulski w opinii, którego prawo do rzetelnego procesu sądowego ma także zastosowanie na gruncie

⁷⁵⁰ Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

⁷⁵¹ Postanowienie NSA z dnia 5 listopada 2007 r. w sprawie II OPS 3/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

prawa administracyjnego. Zdaniem autora, obowiązuje ono wszędzie tam, gdzie zachodzi relacja organu administracji publicznej z podmiotem zewnętrznym⁷⁵². Podobnie spostrzeżenie czyni Henryk Pietrzykowski. Autor konstytucyjną formułę prawa do sądu postrzega między innymi, jako dyrektywę interpretacyjną, która powinna być uwzględniana w procesie stosowania prawa przez wszystkie organy władzy publicznej⁷⁵³.

Postulaty takie, jak bezstronność, rzetelność czy też sprawność działania organów administracji publicznej pojawiają się także w innych miejscach ustawy zasadniczej. Już w preambule Konstytucji RP ustrojodawca przez sformułowanie: „pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”⁷⁵⁴ wskazuje na dwie podstawowe cechy, którymi powinny kierować się instytucje publiczne przy realizacji praw obywatelskich. Zdaniem Andrzeja I. Jackiewicza, oczywisty wydaje się fakt, że powyższe sformułowanie odnosi się do funkcjonowania organów administracji publicznej, a rzetelność i sprawność powinny być uznane za podstawowe zasady ich działania⁷⁵⁵. Z kolei w art. 153 ust. 1 jest mowa o zawodowym, rzetelnym, bezstronnym i politycznie neutralnym wykonywaniu zadań państwa przez korpus służby cywilnej⁷⁵⁶. Wykonywanie owych zadań nie jest niczym innym, jak profesjonalnym sprawowaniem administracji⁷⁵⁷. Ustrojodawca za takowe uznaje postępowanie według ściśle określonych aksjomatów, które ma zapewnić stabilność i sprawność działania państwa⁷⁵⁸. Wobec ich zachowania nie pozostają obojętne również regulacje szczebla ustawowego. Obowiązek bezstronnego, rzetelnego, sprawnego i terminowego wykonywania zadań przez organy administracji publicznej pojawia się między innymi w art. 17 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁷⁵⁹, w art. 1 i art. 76 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁷⁶⁰ oraz w art. 1 i

⁷⁵² M. Kotulski, *Zasada prawa do sądu – wybrane uwagi na tle sądownictwa administracyjnego w Polsce* [w:] *Jednostka a państwo na przestrzeni wieków*, pod red. J. Radwanowicz-Wanczewskiej, P. Niczyporuka, K. Kuźmicza, Białystok 2008, s. 184-185.

⁷⁵³ H. Pietrzykowski, *Zarys metodyki pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2006, s. 532.

⁷⁵⁴ Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

⁷⁵⁵ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako...*, s. 190.

⁷⁵⁶ Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

⁷⁵⁷ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako...*, s. 190.

⁷⁵⁸ W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzaniewicz, *Ustawa o służbie cywilnej: komentarz*, Warszawa 2012, s. 28.

⁷⁵⁹ Dz. U. z 1982 r. nr 31 poz. 214 ze zm.

⁷⁶⁰ Dz. U. z 2008 r. nr 227 poz. 1505 ze zm.

art. 24 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁷⁶¹. Zgodnie z przepisami k.p.a. postępowanie prowadzone przez organ administracji publicznej powinno wzbudzać zaufanie jego uczestników względem władzy publicznej⁷⁶². Ponadto, kodeks wskazuje przypadki wyłączenia pracownika organu administracji publicznej z prowadzenia danej sprawy, które mogą wzbudzać podejrzenie o jego stronniczość⁷⁶³ a także nakazuje załatwianie spraw przez organy administracji publicznej bez zbędnej zwłoki⁷⁶⁴.

Bezpośredniego odzwierciedlenia w Konstytucji RP nie znajduje kolejny element unijnego prawa do dobrej administracji, czyli prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację. Niemniej jednak zarówno doktryna⁷⁶⁵, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (TK)⁷⁶⁶ oraz Sądu Najwyższego⁷⁶⁷ przyjmują, że przysługuje ono na podstawie art. 45 ust. 1 w ramach prowadzonej rzetelnie i sprawiedliwie procedury⁷⁶⁸. Prawo do wysłuchania w polskim postępowaniu administracyjnym normuje przede wszystkim k.p.a. W art. 10 kodeksu ustawodawca wyraża wolę zapewnienia stronom postępowania czynny udział w każdym jego stadium, a przed wydaniem decyzji stworzenie im możliwości wypowiedzenia się w kwestii zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Podkreślić jednak należy, że prawo to podlega pewnym ograniczeniom. Ponadto, na jej mocy organ administracji publicznej ma obowiązek rzetelnie zgromadzić i przeanalizować cały materiał dowodowy oraz uwzględnić żądanie strony postępowania do przeprowadzenia dowodu, jeśli jego przedmiotem są okoliczności mające znaczenie w sprawie chyba, że stwierdzono je innym wystarczającym dowodem⁷⁶⁹.

W przepisach konstytucyjnych dostrzega się odpowiednik zawartego w art. 41 ust. 2 KPPUE prawa każdego do dostępu do akt jego sprawy. Odzwierciedla go art. 51

⁷⁶¹ Dz. U. z 2008 r. nr 223 poz. 1458 ze zm.

⁷⁶² Art. 8 k.p.a., Dz. U. 1960 nr 30 poz. 168 ze zm.

⁷⁶³ Art. 24 i 25 k.p.a., Dz. U. 1960 nr 30 poz. 168 ze zm.

⁷⁶⁴ Art. 35-38 k.p.a., Dz. U. 1960 nr 30 poz. 168 ze zm.

⁷⁶⁵ A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 484; P. Filipiak, *Podstawy wszczęcia wtórnego postępowania upadłościowego: Zgodnie z rozporządzeniem rady (WE) nr 1346/2000*, Warszawa 2013, s. 263.

⁷⁶⁶ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2004 r. w sprawie SK 29/2004; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2002 r., w sprawie SK 32/01; Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie Ts 30/04; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2006 r., w sprawie SK 34/06; Baza Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

⁷⁶⁷ Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2013 r., w sprawie CSK 142/13; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2015 r., w sprawie SK 47/14; Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego.

⁷⁶⁸ T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013, s. 30.

⁷⁶⁹ Art. 10, art. 77 ust. 1 oraz art. 78 k.p.a., Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168 ze zm.

ust. 3, zgodnie z którym każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych⁷⁷⁰. Z regulacją tą doskonale współgra art. 73 k.p.a. Ustawodawca zapisał w nim prawo strony do wglądu w akta sprawy upoważniając ją jednocześnie do sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Ustawa przewiduje, że strona nie może skorzystać z tego prawa, gdy akta sprawy zawierają informacje niejawnie opatrzone klauzulą tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, a także w przypadku akt wyłączonych ze względu na ważny interes państwowy⁷⁷¹.

Z kolei konstytucyjne gwarancje obowiązku uzasadniania przez administrację podjętych decyzji wynikają z dwóch konstytucyjnych zasad, czyli zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz zasady praworządności (art. 7), na co wskazują liczne orzeczenia NSA i WSA. W jednym z nich zapisano, że: „Wymóg działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, rodzi po stronie organów władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć. Organ powinien uzasadnić swe rozstrzygnięcie, zawrzeć w nim motywy z racji, których podjęto decyzję danej treści, w przeciwnym razie niemożliwa jest kontrola jej zgodności z prawem w zakresie zarówno podstaw prawnych, jaki faktycznych, które – jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie – powinny być znane, a nie domniemywane”⁷⁷². W innym orzeczeniu NSA powołując się na art. 7 Konstytucji RP stwierdza, że organy administracji mogą władczo kształtować sytuację jednostki tylko wówczas, gdy przewidują to przepisy prawa. Zdaniem Sądu wszystkie elementy składające się na decyzję administracyjną muszą opierać się na przepisach ustawowych lub wykonawczych⁷⁷³. Tezy orzecznictwa podzielają przedstawiciele polskiej doktryny, co widać na przykładach publikacji Jerzego Świątkiewicza czy Wiesława Skrzydło. Pierwszy z autorów z treści art. 7 Konstytucji interpretuje dwa obowiązki dla organów administracji, a mianowicie wskazania podstawy prawnej, gdy działa on w formach władczych oraz przestrzegania prawa, gdy działa on w ramach tak zwanego luzu decyzyjnego lub formach niewładczych⁷⁷⁴. Wiesław Skrzydło także z treści art. 7 Konstytucji wnioskuje, że „organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o

⁷⁷⁰ Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

⁷⁷¹ Art. 73 ust. 1 i art. 74 ust. 1 Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168 ze zm.

⁷⁷² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2006 r. w sprawie II OSK 410/06, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2011 r. w sprawie II SA/Op 680/10, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2007 r., IV SAB/Po 31/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁷⁷³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2007 r., I OSK 1363/06. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁷⁷⁴ J. Świątkiewicz, *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji...*, s. 20-21.

ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego⁷⁷⁵. Obowiązek uzasadniania podjętych przez organy administracji decyzji wynika również z k.p.a. Kodeks wśród podstawowych elementów decyzji administracyjnej wskazuje „powołanie podstawy prawnej” i „uzasadnienie prawne”, które wyjaśnia podstawę prawną podjętej decyzji ze wskazaniem przepisów prawa⁷⁷⁶. Zgodnie z ustawą zasadniczą podstawę prawną decyzji stanowią tylko źródła prawa powszechnie obowiązującego wskazane w art. 87, czyli konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz na obszarze działania organów, które je ustanowiły także akty prawa miejscowego⁷⁷⁷. Organy administracji publicznej nie mogą stanowić decyzji na podstawie aktów wewnętrznych wobec obywateli, osób prawnych czy też innych podmiotów⁷⁷⁸.

Zgodnie z postanowieniami KPPUE przepisy konstytucyjne uwzględniają szkody wyrządzone przez organy administracji publicznej. Ustrojodawca w art. 77 ustanawia obowiązek ponoszenia cywilnej odpowiedzialności przez władze publiczne za wyrządzone przez nie szkody powstałe wskutek ich niezgodnego z prawem działania⁷⁷⁹. Z postanowieniem konstytucyjnym doskonale koresponduje art. 161 k.p.a. Zgodnie z jego treścią „Stronie, która poniosła szkodę na skutek uchylecia lub zmiany decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę od organu, który uchylił lub zmienił tę decyzję; organ ten, w drodze decyzji, orzeka również o odszkodowaniu”⁷⁸⁰.

Konstytucja RP zwiera także analogiczne obowiązki do tych płynących z art. 42 i 44 KPPUE. Okazuje się, że jej art. 61 umożliwia obywatelom społeczną kontrolę poczynąń władzy publicznej⁷⁸¹ przez przyznanie im prawa dostępu do informacji na temat ich działalności, udostępnienia przez nie dokumentów oraz umożliwienia wstępu obywatelom na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej wybranych w powszechnych wyborach⁷⁸². Identyczne powinności wynikają również z ustawy z dnia 6

⁷⁷⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 26.

⁷⁷⁶ Art. 107 ust 1 i 3 k.p.a. Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168 ze zm.

⁷⁷⁷ Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

⁷⁷⁸ J. Świątkiewicz, *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji...*, s. 21.

⁷⁷⁹ Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483; J. Świątkiewicz, *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji...*, s. 21.

⁷⁸⁰ Art. 161 ust. 3 k.p.a. Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168 ze zm.

⁷⁸¹ J. Świątkiewicz, *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji...*, s. 21.

⁷⁸² Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (art. 3)⁷⁸³, która szczegółowo reguluje owe prawo. Do organów władzy publicznej mogą wpływać również petycje, wnioski i skargi zgłaszane indywidualnie lub zbiorowo w zakresie spraw i problemów dotyczących życia publicznego (art. 63 Konstytucji RP)⁷⁸⁴, które dają szansę na bezpośredni udział obywateli w procesie sprawowania władzy.

Konstytucja RP podobnie, jak KPPUE, zapewnia środki ochrony przed działaniem instytucji publicznych, z których korzystać mogą obywatele naszego kraju. Łamanie wolności i praw człowieka i obywatela w Polsce mocą ustawy zasadniczej może stać się przedmiotem skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich⁷⁸⁵. Skierowanie sprawy do RPOb jest również gwarancją wynikającą z ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁷⁸⁶. Nie jest to oczywiście jedyna forma ochrony przed działaniem instytucji publicznych, z której mogą korzystać obywatele naszego kraju. Prawo konstytucyjne w przypadku naruszenia jego praw lub wolności przewiduje również możliwość wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego na mocy, którego sąd lub organ administracji publicznej zadecydował o prawach, wolnościach albo obowiązkach określonych w ustawie zasadniczej⁷⁸⁷. Ponadto, stwarza możliwość zaskarżenia decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji⁷⁸⁸.

Na prawo do dobrej administracji w szerszym znaczeniu składają się również postanowienia EKDPA. Część z nich pokrywa się z elementami prawa do dobrej administracji eksponowanymi w KPPUE.

Większość zasad Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej posiada swoje odpowiedniki w przepisach polskiego prawa. Do zasad tych z pewnością należy wyrażona w art. 5 zasada niedyskryminacji. Współgra z nią art. 32 Konstytucji RP, który mówi, że wszyscy są równi wobec prawa i powinni być równo traktowani przez organy władzy publicznej naszego kraju. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny⁷⁸⁹.

Także zasada proporcjonalności (współmierności) została potwierdzona w postanowieniach konstytucyjnych. Zgodnie z art. 6 EKDPA, urzędnik w toku

⁷⁸³ Dz. U. z 2001 r. nr 112 poz. 1198 ze zm.

⁷⁸⁴ Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

⁷⁸⁵ Art. 208 i art. 80 Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.

⁷⁸⁶ Dz. U. z 1987 r. nr 21 poz. 123 ze zm.

⁷⁸⁷ Art. 79 Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

⁷⁸⁸ Art. 78 Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483; Por. J. Świątkiewicz, *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji...*, s. 21.

⁷⁸⁹ Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

podejmowania decyzji powinien zapewnić proporcjonalność działań w stosunku do obranego celu. Nie może on ograniczać praw obywateli ani też nakładać obciążeń, jeśli są one niewspółmierne do obranego celu. Powinien też zwrócić uwagę na sprawiedliwe wyważenie spraw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego⁷⁹⁰. W polskim prawie regulacja podobnej treści pojawia się w art. 7 ust. 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ustawodawca wskazuje w nim, że organ egzekucyjny wybierając środki egzekucyjne celem wykonania obowiązku przez zobowiązanego, spośród kilku możliwych powinien wybrać najmniej uciążliwy⁷⁹¹. W k.p.a. znajduje się również przepis nawiązujący do unijnej zasady. Jego art. 7 obliguje organy administracji publicznej do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i załatwienia jej mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli⁷⁹².

Z kolei wyrażony w art. 7 EKDDA zakaz nadużywania uprawnień wynika pośrednio ze wspomnianej już konstytucyjnej zasady praworządności oraz zasady proporcjonalności. Nie znajduje on bezpośredniego odpowiednika w Konstytucji RP i k.p.a., natomiast właściwa dla niego norma funkcjonuje w przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. W jego art. 231 ustawodawca wskazuje, że funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności⁷⁹³.

Natomiast część zasady zgodnego z prawem oczekiwania oraz konsekwentnego działania i doradztwa znajduje odbicie w przepisach polskiej procedury administracyjnej, zwłaszcza w k.p.a. W przedmiocie udzielenia stronom pouczenia i wyjaśnień w wypowiedają się art. 9 i art. 11. Na ich mocy organy administracji publicznej mają obowiązek informować strony w sposób należyty i wyczerpujący o okolicznościach faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na określenie ich praw i obowiązków, stanowiących przedmiot postępowania administracyjnego. Czynią je także odpowiedzialnymi za czuwanie nad tym, aby uczestnicy postępowania nie ponieśli szkody spowodowanej niezajomością przepisów prawa, dlatego też nakazują udzielanie im wyjaśnień i wskazówek. Co więcej, obligują organy administracji do

⁷⁹⁰ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji...*, s. 26.

⁷⁹¹ Dz. U. 1966 r. nr 24 poz. 151 ze zm.

⁷⁹² Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168 ze zm.

⁷⁹³ Dz. U. z 1997 r. nr 88 poz. 553.

wskazywania stronom zasadności przesłanek, którymi się kierują prowadząc daną sprawę⁷⁹⁴.

W polskim prawie zapisano w ograniczonym zakresie unijną zasadę uprzejmości (art. 10 EKDPA). Jej istota polega na właściwym i uprzejmym zachowaniu urzędnika. Ma być on: dostępny, pomocny, udzielać wyczerpujących i dokładnych odpowiedzi na skierowane do niego pytania, odpowiadać na korespondencję, przekierowywać sprawy do właściwego urzędnika w przypadku braku właściwości do ich załatwienia, wykazać gotowość do przeprosin i skorygowania negatywnych skutków popełnionego przez siebie błędu, który naruszył prawa lub interes strony a także poinformować o przysługujących możliwościach odwołania⁷⁹⁵. Z zasadą tą koresponduje art. 24 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Zawarte w nim odniesienie w przedmiocie niniejszej zasady wypada raczej dość skromnie i bardzo ogólnie w porównaniu z treścią unijnej regulacji. A mianowicie określa on jedynie, że do obowiązków pracownika samorządowego należy „zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami”⁷⁹⁶.

Zasady takie, jak: zasada potwierdzania odbioru i wskazania nazwiska właściwego urzędnika (art. 14 EKDPA), zasada przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji (art. 15 EKDPA), zasada poinformowania strony o możliwości odwołania (art. 19 EKDPA) oraz zasada powiadamiania o podjętej decyzji (art. 20 EKDPA) znajdują odzwierciedlenie w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

Pierwszej z niniejszych zasad odpowiadają art. 63 ust. 4 oraz art. 107 ust. 1 Kodeksu. Zgodnie z tymi przepisami organ administracji publicznej jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania, jeżeli zażąda tego ten, który je wnosi. Uzyskuje on potwierdzenie z chwilą wyrażania takiej woli. Jeśli zaś chodzi o wskazanie danych personalnych i kontaktowych urzędnika prowadzącego sprawę to, przepisy polskie mówią o obowiązku wskazania pod decyzją administracyjną imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego urzędnika upoważnionego do jej wydania⁷⁹⁷.

Zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji wynika z art. 65 k.p.a. Na jego mocy organ, do którego wniesiono sprawę w

⁷⁹⁴ Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168 ze zm.

⁷⁹⁵ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji...*, s. 28-29.

⁷⁹⁶ Dz. U. z 2008 r. nr 223 poz. 1458 ze zm.

⁷⁹⁷ Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168 ze zm.

przypadku braku właściwości powinien niezwłocznie przekazać ją do właściwego organu, o czym jest zobligowany powiadomić stronę przedkładając jej stosowne uzasadnienie⁷⁹⁸.

Zasada poinformowania strony o możliwości odwołania wynikająca została wyrażona w art. 107 ust. 1 k.p.a. Przepis wśród podstawowych elementów decyzji wymienia się pouczenie o odwołaniu, a w przypadku decyzji, do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego także pouczenie o możliwości ich wniesienia⁷⁹⁹. W polskich procedurach natomiast nie zamieszczania się pouczenia o możliwości złożenia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich⁸⁰⁰.

Zgodnie z przepisem o zasadzie doręczenia podjętej decyzji (art. 109) decyzja administracyjna powinna być doręczona stronom na piśmie lub za pośrednictwem komunikacji elektronicznej. Oczywiście, jeśli przemawia za tym interes strony, a prawo tego nie zabrania, sprawa może zostać załatwiona ustnie. Taki sposób rozstrzygnięcia wymaga sporządzenia protokołu zawierającego motywy jego wyboru i treść lub adnotacji potwierdzonej podpisem strony⁸⁰¹.

Z kolei ujęta w art. 21 EKDPA zasada ochrony danych osobowych na gruncie polskiego prawa normowana jest przez ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁸⁰².

Prawo do dobrej administracji w polskim systemie prawnym nie ma odpowiednika unijnych regulacji. Jego poszczególne elementy znajdują się zarówno w Konstytucji RP, jak i przepisach rangi ustawowej i nie zawsze są wyrażone wprost, co z pewnością stanowi duże utrudnienie przeciętnemu obywatelowi. W prawie polskim można zidentyfikować podstawy prawne standardu dobrej administracji, ale rozproszona formuła (brak bezpośrednich mocowań) nie sprzyja jego realizacji. Paradoksalnie, choć stawia on wymagania polskiej administracji publicznej podobne do tych, które wiążą europejskich urzędników, to dla urzędników obsługujących fundusze UE nie jest on w pełni wiążący, ponieważ w postępowaniu w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania z funduszy UE w Polsce jedno z wyżej wskazanych krajowych źródeł prawa do dobrej administracji, a mianowicie k.p.a. w perspektywie

⁷⁹⁸ Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168 ze zm.

⁷⁹⁹ Art. 107 ust. 1 k.p.a., Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168 ze zm.

⁸⁰⁰ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji...*, s. 26.

⁸⁰¹ Art. 109 i art. 14 k.p.a., Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168 ze zm.

⁸⁰² Dz. U. z 1997 r. nr 133 poz. 883 ze zm.

finansowej 2007-2013 mocą Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju podlegało wyłączeniu. Zgodnie z art. 37 u.z.p.p.r.: „Do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”⁸⁰³.

Zastosowanie takiego rozwiązania uzasadniono koniecznością zapewnienia skuteczności systemu rozdziału środków z funduszy strukturalnych. Jego wprowadzenie miało zapobiegać zahamowaniu absorpcji tych środków. Zapewnie sprawności systemu wdrażania funduszy UE w Polsce zasługuje na uznanie. Jednak niewłaściwe wydaje się zaprojektowanie go w sposób, który nie zapewnia należytej ochrony interesów podmiotów ubiegających się o dofinansowanie. Ustawodawca wyłączając stosowanie przepisów k.p.a. mocą art. 37 u.z.p.p.r. (obecnie art. 50 u.z.r.p.z.p.) ograniczył realizację gwarancji prawa do dobrej administracji w procesie wdrażania funduszy UE przez zwolnienie instytucji wdrażających fundusze ze standardów tego prawa ustanowionych mocą Kodeksu postępowania administracyjnego⁸⁰⁴.

Sama u.z.p.p.r. nie przyznawała zbyt wielu uprawnień składających się na prawo do dobrej administracji klientom instytucji wdrażających fundusze UE w Polsce. Proponowany przez nią standard w tym zakresie wypadał dość skromnie na tle ogólnego krajowego standardu. Ustawa zobowiązywała instytucje wdrażające fundusze UE między innymi do: zapewnienia bezstronnej i rzetelnej oceny wniosku. W minionej perspektywie finansowej obowiązek ten wynikał pośrednio z art. 31 ust. 1 u.z.p.p.r. Pośrednio, ponieważ ustawowym obowiązkiem zachowania bezstronności objęci byli „jedynie dopraszani do oceny wniosków eksperci. Zgodnie, z przywołanym przepisem celem „zapewnienia rzetelnej i bezstronnej oceny projektów w procesie wyboru projektów do dofinansowania mogą uczestniczyć eksperci posiadający specjalistyczną wiedzę lub umiejętności z poszczególnych dziedzin objętych programem operacyjnym”. Dalej w ust. 3 tego samego artykułu ustawodawca informuje o tym, że przy korzystaniu z usług świadczonych przez ekspertów stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a., której art. 24 ust. 1 i 2 wskazuje na powody wyłączenia pracownika lub organu wzbudzające

⁸⁰³ Art. 37 u.z.p.p.r., Dz. U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658 ze zm. W obecnej perspektywie finansowej 2014-2020 zob. art. 50 Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (u.z.r.p.z.p.), Dz. U. 2014 poz. 1146.

⁸⁰⁴ Por. *Streszczenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego kwestionującego art. 37 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/1184764820.pdf> [12.11.2015].

wątpliwość, co do jego bezstronności. Stwierdzić zatem trzeba, że gwarancja zachowania bezstronności przez ekspertów uczestniczących w procesie oceny projektów miała solidne umocowanie w prawie. Nie można niestety tego stwierdzić w odniesieniu do pozostałych osób zaangażowanych w ocenę projektów, ponieważ w związku z wyłączeniem przepisów k.p.a. mocą art. 37 u.z.p.p.r nie istniała norma obligująca je do zachowania bezstronności. Za taką nie można było uznać art. 31 ust. 1, ponieważ w świetle tej regulacji osoby te nie były ekspertami. Przychylić się zatem trzeba do słusznego spostrzeżenia Rafała Poździka o wystąpieniu luki w prawie, która zdaniem autora powinna była być usunięta przez uzupełnienie art. 29 u.z.p.p.r. o następujące sformułowanie: „do członków komisji do spraw oceny projektów stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. dotyczące wyłączenia pracownika oraz organu”⁸⁰⁵. W perspektywie finansowej 2007-2013 większą liczbę adresatów obowiązku zachowania bezstronności określały wytyczne poszczególnych programów operacyjnych. Przykładowo, w ramach PO KL zachowania bezstronności wymagano od wszystkich członków komisji oceny projektów (w tym pracowników instytucji organizującej i prowadzącej konkurs) oraz ekspertów⁸⁰⁶. Obowiązek zachowania bezstronności przez wszystkich oceniających wskazywały również ogólne wytyczne określające tryb wyboru projektów⁸⁰⁷.

Z przepisów u.z.p.p.r. można wywieść również inne uprawnienia uznawane za składową prawa do dobrej administracji takie, jak:

- prawo dostępu do informacji – zgodnie z art. 29 ust. 1 instytucja zarządzająca, pośrednicząca, lub wdrażająca zobowiązane są do ogłoszenia konkursu na swojej stronie internetowej oraz upublicznienia wyników konkursu (art. 30a ust. 2),
- prawo do rzetelnie zorganizowanej procedury konkursowej i prawo do nieobciążania klientów nadmiernymi obowiązkami – zgodnie z art. 29 ust. 4 i 4a

⁸⁰⁵ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Funduszu Spójności*, Warszawa 2013, s. 243.

⁸⁰⁶ Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 1 stycznia 2012 r., s. 36. W obecnej perspektywie finansowej 2014-2020 mocą u.z.r.p.z.p. obowiązkiem zachowania bezstronności objęte są wszystkie osoby zaangażowane w ocenę projektów. W art. 37 ust. 1 ustawy zapisano, że: „Właściwa instytucja przeprowadza wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania”. Mocą art. 50 tej ustawy w zakresie ubiegania się o dofinansowanie oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy ustawodawca zezwolił na stosowanie przepisów k.p.a. dotyczących wyłączenia pracowników organu. Ponadto, podtrzymał obowiązek zachowania bezstronności przez zaangażowanych do oceny wniosków ekspertów (art. 49 ust. 7 i 9), Dz. U. z 2014 r. poz. 1146.

⁸⁰⁷ *Wytyczne* w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020, op. cit., s. 9-10 i in.

instytucje ogłaszające konkursy nie mogą spowodować pogorszenia zasad konkursu, warunków realizacji projektów oraz nakładać na podmioty ubiegające się o dofinansowanie dodatkowych obowiązków, przy czym regulacja ta nie ma zastosowania w przypadku, gdy zaistniałe zmiany podyktowane są zobowiązaniami międzynarodowymi lub innymi przepisami ustawowymi,

- prawo do otrzymania pisemnej informacji o wynikach oceny wniosku (art. 30a ust. 3), a także o rozstrzygnięciu procedury odwoławczej (art. 30b ust. 4),
- prawo do otrzymania uzasadnienia oceny wniosku (art. 30b ust. 1),
- prawo do otrzymania pouczenia o przysługujących środkach odwoławczych (art. 30b ust. 1),
- prawo do otrzymania pouczenia o możliwości wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w związku z negatywnym rozpatrzeniem odwoławczego (art. 30b ust. 4),
- prawo do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (art. 30c – 30e)⁸⁰⁸ i związane z tym prawo wniesienia kasacji do NSA (art. 30 c-d).

Ustawa nie wypowiada się w kwestii innych uprawnień, a, co więcej, nie wskazuje innych właściwych regulacji w tym zakresie.

3.3.2 GWARANCJE PROCEDURALNE REALIZACJI PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI

Elementy prawa do dobrej administracji, choćby istniał ich najpełniejszy katalog, nie są wystarczające do pełnej ochrony wolności i praw. Niezbędne jest również współistnienie z nimi mechanizmów wymuszających ich respektowanie. Tymi mechanizmami są gwarancje proceduralne, czyli mające umocowanie w prawie procedury służące dochodzeniu wolności i praw w przypadku, gdy zostaną naruszone⁸⁰⁹. System proceduralnych środków ochrony indywidualnych praw i wolności wskazuje Konstytucja RP. Na jej mocy podmiotowi, który doświadczył niesprawiedliwości ze strony władz publicznych przysługuje w szczególności prawo do

⁸⁰⁸ Dz. U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658 ze zm.

⁸⁰⁹ Por. E. Łętowska, K. Popławski, *O prawie i o mitach*, Warszawa 2013, s. 144; M. Mędrala, *Funkcja ochronna cywilnego postępowania sądowego w sprawach z zakresu prawa pracy*, Warszawa 2010, s. 27, J. Kowalski, *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa 2009, s. 204.

sądu, prawo do wystąpienia z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz prawo do skargi konstytucyjnej.

Katalog podstawowych środków ochrony praw i wolności nie przez przypadek otwiera prawo do sądu. Wśród powyższych gwarancji zajmuje ono miejsce szczególne, gdyż ujęte w nim pozostałe prawa względem prawa do sądu pełnią rolę uzupełniającą w tym sensie, że za ich przyczyną może dochodzić do wszczęcia postępowania sądowego lub stosuje się je w przypadku, gdy sądowa ochrona wolności i praw okazuje się zawodna⁸¹⁰.

Prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP na łamach mniejszego podrozdziału było już prezentowane jako zasada konstytucyjna będąca normą prawną skierowaną do organów państwa, obligująca je do ukształtowania postępowania rozstrzygającego we wszystkich rodzajach spraw (sporów prawnych) w sposób niezależny, bezstronny, niezawisły oraz z zachowaniem rozsądnego terminu. Nauka prawa konstytucyjnego pokazuje, że prawo do sądu jest także konstytucyjnym prawem podmiotowym⁸¹¹. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego składa się na nie:

1. prawo dostępu do sądu, czyli wszczęcia postępowania sądowego,
2. prawo do procedury ukształtowanej zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności,
3. prawo do wyroku sądowego, czyli uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia⁸¹².

Prawo do sądu jest instrumentem służącym ochronie pozostałych wolności i praw podmiotowych, przy czym samo podlega ochronie niezależnie od naruszeń pozostałych praw lub wolności. Konstytucja RP w art. 77 ust. 2 zakazuje jego ograniczenia mocą zwykłej ustawy⁸¹³. Ma ono charakter powszechny to znaczy, że przysługuje „każdemu”, czyli wszystkim podmiotom prawa. Uprawnionymi do korzystania z niego są: osoby fizyczne (czyli obywatele RP, cudzoziemcy, apatrydzi), publiczne i prywatne osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, lecz posiadające zdolność prawną⁸¹⁴. Prawo do sądu jest również

⁸¹⁰ P. Kuczma, *Rola sądów w procesie ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, Wrocław 2014, s. 780.

⁸¹¹ D. Lis-Staranowicz, *Konstytucyjne środki ochrony wolności i praw*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. M. Chmara, Warszawa 2008, s. 220-221.

⁸¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2003 r. sygn. P 11/02, OTK ZU 2003, nr 2A poz. 12 oraz wyrok z dnia 24 lipca 2006 r., sygn. SK 8/06, OTK-A 2006, nr 7 poz.84.

⁸¹³ M.G. Plebanek, *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 107.

⁸¹⁴ D. Lis-Staranowicz, op. cit., s. 220-221.

prawem generalnym to znaczy służy do uruchomienia postępowania przed każdym sądem⁸¹⁵. Konstytucja RP w art. 175 ust. 1 wskazuje zamknięty katalog organów uczestniczących w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Organami sądowymi w naszym kraju są: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe⁸¹⁶. Spośród nich najistotniejszą rolę w procesie ochrony realizacji prawa do dobrej administracji odgrywa działalność sądów administracyjnych⁸¹⁷, ponieważ to one zgodnie z art. 184 ustawy zasadniczej sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej.

Na sądownictwo administracyjne składają się wojewódzkie sądy administracyjne (WSA), które są sądami pierwszej instancji oraz Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), pełniący rolę sądu drugiej instancji. NSA pełni funkcję nadzoru nad działalnością WSA w zakresie orzekania, a przede wszystkim rozpatruje środki odwoławcze od ich orzeczeń⁸¹⁸. Zadaniem sądów administracyjnych jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozwiązywanie sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej⁸¹⁹.

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości nad działalnością administracji polega przede wszystkim na ochronie wolności i praw jednostek, które zostały naruszone przez organy administracji publicznej. Zakres kognicji sądów administracyjnych określa głównie ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami

⁸¹⁵ M. Stahl, *Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 163.

⁸¹⁶ Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

⁸¹⁷ Organizacja i funkcjonowanie sądów administracyjnych w Polsce opiera się na kompleksie następujących ustaw i rozporządzeń: ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych; ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisach wprowadzających ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustaleniu ich siedzib i obszarów właściwości oraz rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania kierownika Urzędu do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. M. Sawczuk, *Prawo do sądu w sprawie administracyjnej w świetle regulacji z lat 1921-2004*, [w:] *Człowiek – jego prawa i odpowiedzialność*, pod red. R. K. Tabaszewskiego, Lublin 2013, s. 171.

⁸¹⁸ J. Boratyński, *Prawo i postępowanie administracyjne: wybrane zagadnienia prawne, prawo administracyjne, postępowanie administracyjne*, Warszawa 2005, s. 212; E. Bojanowski, *Postępowanie przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, pod red. J. Langa, Warszawa 2013, s. 214-219.

⁸¹⁹ P. Kuczma, op. cit., s. 795.

administracyjnym⁸²⁰ (u.p.p.s.). Zgodnie z jej przepisami sądowa kontrola organów administracji odbywa się przez orzekanie w sprawach skarg wniesionych przede wszystkim na: decyzje administracyjne, postanowienia wydawane w postępowaniu administracyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym; inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego; akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego (JST) i terenowych organów administracji rządowej; akty organów JST i ich związków; akty nadzoru nad działalnością JST oraz na bezczynność lub przewlekłe postępowanie organów administracji publicznej⁸²¹.

Skargę do WSA może wnieść każdy, kto ma w tym interes prawny, czyli osoba fizyczna lub prawna, na której uprawnienia lub obowiązki wpływa zaskarżona decyzja administracyjna, inny akt podlegający zaskarżeniu do WSA zgodnie z ustawą lub bezczynność czy też przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji. Do kręgu pomiotów uprawnionych do jej złożenia zalicza się także prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, organizację społeczną w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym oraz inne podmioty, którym ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi⁸²².

Warunkiem wystąpienia ze skargą jest konieczność wyczerpania wszystkich możliwych środków zaskarżenia, które skarżący mógł wykorzystać w postępowaniu przed właściwym organem administracji (chyba, że wnosi ją prokurator lub RPOb). Przez wyczerpanie środków rozumieć należy sytuację, w której stronie postępowania nie przysługuje żaden środek zaskarżenia w postaci na przykład zażalenia, odwołania czy wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jeśli skarżącemu nie przysługuje żaden środek zaskarżenia może on wnieść skargę po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa. Skargę wnosi się do WSA obejmującego właściwością siedzibę organu administracji publicznej, którego działanie

⁸²⁰ Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm.

⁸²¹ Zob. art. 3 ust. 2 u.p.p.s., Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm., por. E. Bojanowski, *Postępowanie przed sądami...*, s. 228-229; E. Ochendowski, *Zakres kontroli sądów administracyjnych i ich właściwość*, [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 50-73.

⁸²² Por. art. 50 ust. 1-2, u.p.p.s., Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm., por. M. Masternak, *Strony, uczestnicy postępowania i pełnomocnicy*, [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, op. cit., s. 96; W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, pod red. Z. Kmiecika, Warszawa 2015, s. 112-116.

jest skarżone. Skarżący czyni to w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu rozstrzygnięcia w sprawie lub w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Dla prokuratora lub RPOb termin ten wynosi 6 miesięcy liczony od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej lub w innych przypadkach od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności, która spowodowała wniesienie skargi. Termin ten nie ma zastosowania w przypadku skarg na akty prawa miejscowego JST i terenowych organów administracji rządowej, co oznacza brak ograniczeń czasowych dla pojęcia tej czynności. W sytuacji, gdy organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, skargę można wnieść w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania⁸²³. W przypadku uchybienia terminu ustawa przewiduje na określonych warunkach możliwość jego przywrócenia⁸²⁴. Wniesienie skargi na decyzję lub postanowienie nie wstrzymuje ich wykonania. Prawo przewiduje jednak taką możliwość. Wstrzymanie decyzji lub postanowienia w całości lub części może nastąpić z urzędu przez organ, który je wydał, na wniosek skarżącego lub z inicjatywy WSA po przekazaniu mu skargi⁸²⁵.

Skarga do WSA nie jest wnoszona bezpośrednio przez skarżącego, lecz za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Po jej otrzymaniu organ administracji jest zobowiązany w terminie 30 dni sporządzić na nią odpowiedź i przekazać ją wraz z aktami sprawy do właściwego WSA⁸²⁶. Może zdarzyć się, że organ administracji, którego działanie lub bezczynność zaskarżono sam do dnia rozpoczęcia rozprawy przed sądem uwzględni skargę⁸²⁷. Procedura wnoszenia skargi wymaga by skarżący dopełnił niezbędnych wymogów formalnych. Jest on zobowiązany do uiszczenia opłaty – wpisu stosunkowego lub stałego do skargi chyba, że przedmiot skargi zgodnie z u.p.p.s. podlega zwolnieniu z takich kosztów⁸²⁸. Poza tym skarżący powinien przygotować skargę na piśmie, zgodnie w wymogami

⁸²³ Art. 13 ust. 2 i art. 52-53 u.p.p.s., Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm., por. Z. Kmiecik, *Wszczęcie postępowania przed Wojewódzkim sądem administracyjnym*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, op. cit., s. 151.

⁸²⁴ Art. 85-89 u.p.p.s., Dz. U. z 2002 r. nr 153, poz. 1270 ze zm., por. M. Masternak, *Pisma w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Akta sprawy. Doręczenia i terminy*, [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, op. cit., s. 145-150.

⁸²⁵ G. Łaszczycza, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 262.

⁸²⁶ Art. 54 ust. 1 i 2 u.p.p.s., Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm.

⁸²⁷ Art. 230-231 i 239 u.p.p.s., Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm., por. B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*. Komentarz, Warszawa 2014, s. 461-463.

⁸²⁸ Art. 230-231 i 239 u.p.p.s., Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm., por. B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*. Komentarz, Warszawa 2014, s. 461-463.

formalnymi właściwymi dla pisma procesowego. Skarga koniecznie musi zawierać: oznaczenie, że wnoszone pismo jest skargą; oznaczenie skarżącego; oznaczenie sądu do którego jest skierowana; wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności; oznaczenie organu, którego działalność, beczynność lub przewlekłe postępowanie jest jej przedmiotem; określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego oraz podpis osoby wnoszącej skargę. Ponadto, do skargi powinny być dołączone jej odpis oraz odpis załączników, jeśli nie zostały one dołączone do skargi w oryginale⁸²⁹.

Nie wszystkie skargi, które są kierowane do WSA ulegają rozpatrzeniu. Prawo upoważnia sąd do odrzucenia skargi w przypadku wystąpienia następujących powodów:

- sprawa nie należy do właściwości WSA,
- skargę złożono po upływie terminu do jej wniesienia,
- strona nie uzupełniła w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi,
- sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona,
- jedna ze stron nie ma zdolności sądowej albo jeżeli skarżący nie ma zdolności procesowej, a nie działa za niego przedstawiciel ustawowy albo jeżeli w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej stroną skarżącą zachodzą braki uniemożliwiające jej działanie,
- jeżeli interes prawny lub uprawnienie skarżącego nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego,
- gdy z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne⁸³⁰.

Skarga złożona do WSA niekoniecznie musi zostać rozpoznana na rozprawie sądowej. Prawo przewiduje możliwość jej rozstrzygnięcia przez postępowanie mediacyjne lub postępowanie uproszczone. Celem postępowania mediacyjnego jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń, co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa. Z reguły przeprowadza się je na wniosek skarżącego lub organu złożony do WSA przed wyznaczeniem rozprawy administracji. W posiedzeniu mediacyjnym uczestniczą strony oraz prowadzący postępowanie mediacyjne. Rolę mediatora może pełnić sędzia lub referendarz wyznaczony przez przewodniczącego wydziału. W trakcie spotkania

⁸²⁹ Art. 51 ust. 1 u.p.p.s., Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm., por. A. Wróbel, *Postępowanie sądownoadministracyjne* [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 269-270; T. Woś, *Wniesienie skargi- wniosku*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2015, s. 200-201.

⁸³⁰ Art. 58 ust.1 u.p.p.s., Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm.

sporządzany jest protokół, w którym zapisuje się stanowiska stron i końcowe ustalenie, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy. Podpisują go strony oraz prowadzący postępowanie mediacyjne. Rezultatem postępowania mediacyjnego może być uchylenie lub zmiana zaskarżonego aktu, wykonanie lub podjęcie innych czynności stosownie do okoliczności sprawy w zakresie właściwości i kompetencji organu. Jeśli strony nie porozumieją się kwestii sposobu załatwienia sprawy podlega ona rozpoznaniu przez sąd⁸³¹. Jeśli chodzi o rozstrzygnięcie skargi w trybie uproszczonym to jest to możliwe, gdy:

- decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności⁸³², albo wydane zostały z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania,
- strona złoży wniosek o zastosowanie trybu a żadna z pozostałych stron w terminie 14 dni od zawiadomienia o jego złożeniu nie zażąda przeprowadzenia rozprawy,
- przedmiotem skargi jest postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie,
- przedmiotem skargi jest beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Rozstrzygnięcie sprawy w trybie uproszczonym odbywa się na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów, którzy mogą skierować sprawę do rozpoznania na rozprawie⁸³³.

Większość skarg, które trafiają do WSA rozpoznawana jest przez sąd na rozprawie kończącej się wyrokiem. W sytuacji nieuwzględnienia skargi sąd ją oddala, a w przypadku uwzględnienia skargi w zależności od jej przedmiotu sąd może:

- uchylić decyzję lub postanowienie organu w całości lub w części,

⁸³¹ Por. art. 115-117 u.p.p.s., Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm., por. A. Krawczyk, *Rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia przez wojewódzki sąd administracyjny*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, op. cit., s. 201-203.

⁸³² Zgodnie z art. 156 ust. 1 k.p.a., nieważna jest decyzja która: wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości; wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa; dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną; została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie; była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały; w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą; zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa - Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168 ze zm.

⁸³³ Art. 119 -122 u.p.p.s., Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm., por. A. Krawczyk, op. cit., s. 203-204.

- stwierdzić nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub części jeśli zachodzi jedna z przyczyn wymienionych w art. 156 k.p.a. lub innych przepisach,
- stwierdzić, że decyzja lub postanowienie zostały wydane z naruszeniem prawa jeżeli zachodzą przyczyny określone w k.p.a. lub w innych przepisach⁸³⁴,
- uchylić zaskarżony akt lub stwierdzić bezskuteczność czynności⁸³⁵,
- stwierdzić nieważność aktu prawa miejscowego lub innego aktu jednostek samorządu terytorialnego wydanego z naruszeniem prawa⁸³⁶,
- uchylić akt nadzoru⁸³⁷,
- zobowiązać pozostający w bezczynności organ do:
 - wydania w określonym terminie aktu, interpretacji lub czynności,
 - stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku,
 - stwierdzenia, że dopuścił się bezczynności lub prowadził postępowanie w sposób przewlekły⁸³⁸.

Postępowanie sądowoadministracyjne przewiduje dwa środki odwoławcze od wyroków i postanowień WSA, które kończą postępowanie w sprawie. Środkami tymi są skarga kasacyjna i zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skargę kasacyjną wnosi się za pośrednictwem sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia wraz z uzasadnieniem. W przypadku jej sporządzenia istnieje przymus adwokacki. W sprawach obowiązków podatkowych skargę kasacyjną może sporządzić także doradca podatkowy, a w sprawach własności przemysłowej rzecznik patentowy. Podstawę wniesienia skargi mogą stanowić dwie przesłanki, czyli naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Po rozpoznaniu skargi, NSA może ją oddalić lub uwzględnić. W ostatnim przypadku uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub części i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia sądowi, który wydał orzeczenie⁸³⁹.

⁸³⁴ Art. 141 ust. 1 u.p.p.s., Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm.

⁸³⁵ Art. 146 ust. 1 u.p.p.s., Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm.

⁸³⁶ Art. 147 ust. 1 u.p.p.s., Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm.

⁸³⁷ Art. 148 u.p.p.s., Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm.

⁸³⁸ Art. 149 ust.1 u.p.p.s., Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm. Por. T. Woś. *Rodzaje wyroków sądu administracyjnego, Postępowanie sądowoadministracyjne*, op. cit., s. 288- 306.

⁸³⁹ Art. 173-175, art. 177 ust. 1, art. 185 u.p.p.s., Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm.; por. M. Jaśkowska, *Zaskarżanie rozstrzygnięć podejmowanych w sądach administracyjnych*, [w:] M. Jaśkowska,

Z kolei zażalenie jest środkiem odwoławczym przysługującym na niektóre postanowienia WSA przewidziane w ustawie⁸⁴⁰. Wnosi się je w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia do sądu, który wydał skarżone postanowienie. Strona może samodzielnie sporządzić zażalenie, z wyjątkiem zażalenia na postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej: w tym wypadku ma zastosowanie reguła dotycząca skargi kasacyjnej. Po jego rozpoznaniu NSA oddała lub uwzględniła zażalenie. W przypadku jego uwzględnienia NSA uchyla postanowienie i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia do sądu, który je wydał⁸⁴¹.

Gwarancja skargi do sądu administracyjnego przysługuje także wnioskodawcom w procedurze pozyskiwania dotacji z funduszy UE. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która w perspektywie finansowej 2007-2013 była podstawowym aktem określającym zasady realizacji programów operacyjnych w Polsce, w pierwotnym brzmieniu nie przewidywała możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na akty podejmowane w obszarze wdrażania funduszy UE. Jej art. 37 wyłączał wprost stosowanie przepisów postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania ze środków zagranicznych. Zmianę w tym zakresie wprowadziła ustawa z dnia 7 listopada 2007 o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności⁸⁴². Nowelizacja wprowadziła do u.z.p.p.r. art. 30c zgodnie, z którym wnioskodawcy po wyczerpaniu środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji programu operacyjnego i po otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego przyznano prawo wniesienia skargi do WSA⁸⁴³.

W procedurze przyznawania dofinansowania ze środków UE wnioskodawca mógł zaskarżyć:

- negatywną ocenę projektu, która następnie została podtrzymana w postępowaniu odwoławczym w danym systemie realizacji programu operacyjnego,

M. Masternak, E. Ochendowski, op. cit., s. 239- 256. Szerzej na temat skargi kasacyjnej, w: H. Kynysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym*, Warszawa 2016, s. 165-263.

⁸⁴⁰ Zob. art. 194, Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270 ze zm.; M. Romańska, *Zażalenie*, [w:] *Postępowanie sądowniczoadministracyjne*, op. cit., s. 347-350.

⁸⁴¹ A. Wróbel, op. cit., s. 287-290 i 294-295. S. Golec, *Postępowanie przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Postępowanie podatkowe: 810 wyjaśnień i interpretacji*, pod red. D. Zalewskiego, A. Melezini, Warszawa 2013, s. 729-750.

⁸⁴² Dz. U. z 2008 r., nr 216 poz. 1370.

⁸⁴³ Dz. U. z 2006 r., nr 227 poz. 1658 ze zm.

- rozstrzygnięcie organu o pozostawieniu bez rozpatrzenia środka odwoławczego zarówno gdy wnioskodawcę błędnie pouczone lub w ogóle nie pouczone o terminie i sposobie złożenia środka odwoławczego na etapie postępowania dotyczącego oceny projektu jaki i wtedy gdy pouczenie takie było prawidłowe,
- bezczynność instytucji, która we właściwym terminie nie rozpatrzyła środka odwoławczego⁸⁴⁴.

W tym przypadku przedmiotem kontroli sądu administracyjnego mógł być także niewykonany wcześniejszy wyrok sądu administracyjnego uwzględniający skargę na bezczynność lub bezczynność organu po wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę⁸⁴⁵.

Podstawowym źródłem prawa określającym zasady wnoszenia i rozpatrywania skarg oraz skarg kasacyjnych w procesie wdrażania funduszy UE były przepisy u.z.p.p.r. (art. 30d-30f), które miały pierwszeństwo przed przepisami Ustawy z dnia z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸⁴⁶. Stosowanie tych ostatnich z wyłączeniem (art. 3 ust. 2 pkt 4, art. 52-55, art. 61 ust. 3-6, art. 115-122, art. 146, art. 150 i art. 152 u.p.p.s.) możliwe było jedynie w zakresie nieuregulowanym u.z.p.p.r.⁸⁴⁷. Przepisy u.p.p.s. w sposób istotny zmodyfikowały zaprezentowane powyżej ogólne zasady postępowania sądowniczoadministracyjnego wynikające z u.p.p.s.⁸⁴⁸. Po pierwsze, zawężyły legitymację skargową wyłącznie do wnioskodawcy, którego wniosek o dofinansowanie otrzymał negatywną ocenę. W ten sposób została wyłączona legitymacja skargowa jego konkurentów ubiegających się o dofinansowanie, prokuratora, RPOb oraz organizacji społecznej reprezentującej interes prawny tych osób.

Po drugie, przepisy u.z.p.p.r. przewidywała inny sposób i termin wniesienia skargi. W przypadku negatywnie rozpatrzonego środka odwoławczego wnioskodawcy przysługiwało prawo wniesienia skargi bezpośrednio do właściwego WSA, a nie jak w przypadku u.p.p.s. za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność były skarżone. Wnioskodawca wnosił skargę w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania pisemnej informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej. W przypadku u.p.p.s. termin ten wynosił odpowiednio 30 dni. Podkreślić trzeba, że termin

⁸⁴⁴ M. Kojło, W. Stachurski, op. cit., s. 90.

⁸⁴⁵ Ibidem, s. 92-95.

⁸⁴⁶ Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270 ze zm.

⁸⁴⁷ Art. 30e u.z.p.p.r, Dz. U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658 ze zm.

⁸⁴⁸ Por. M. Kojło, W. Stachurski, op. cit., s. 90-91.

określony w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. nie obowiązywał w przypadku skargi na bezczynność organu. Wówczas skarga mogła być wniesiona do czasu zamknięcia sprawy przez właściwą instytucję „odwoławczą”. Przepisy u.z.p.p.r. obligowały sąd do rozstrzygnięcia sprawy w ciągu 30 dni kalendarzowych od dnia, w którym skarga wpłynęła⁸⁴⁹.

Po trzecie, u.z.p.p.r. przewidywała inny katalog rozstrzygnięć WSA w przedmiocie skarg na akty podejmowane w obszarze rozdzielania unijnych środków niż u.p.p.s. Zgodnie z art. 30c ust 3 w konsekwencji rozpatrzenia skargi sąd mógł:

- uwzględnić skargę, uznając jednocześnie, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób, który narusza prawo, w związku z tym przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez instytucję drugiej instancji⁸⁵⁰,
- oddalić skargę w sytuacji jej nieuwzględnienia,
- umorzyć postępowanie w sprawie, gdy z pewnych względów uzna, że jest ono bezprzedmiotowe⁸⁵¹.

Zgodnie z u.z.p.p.r. skarga nie podlegała rozpatrzeniu, gdy została wniesiona po terminie, była niekompletna lub gdy wnoszący skargę nie uiścił opłaty sądowej w terminie.

Po czwarte, u.z.p.p.r. w przedmiocie skarg na akty podejmowane w obszarze wdrażania funduszy UE nie przewidywała możliwości procesowania przez sąd w trybie uproszonym i w postępowaniu mediacyjnym⁸⁵².

Po piąte, przepisy u.z.p.p.r. wyłączały możliwość wstrzymania zaskarżonego aktu. Zgodnie z art. 30f ustawy procedura odwoławcza nie wstrzymywała zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty zostały zakwalifikowane do dofinansowania⁸⁵³.

Po szóste, na mocy u.z.p.p.r. w ciągu 14 dni od rozstrzygnięcia WSA wnioskodawcy przysługiwało prawo wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu

⁸⁴⁹ Art. 30c ust. 2 Dz. U. z 2006 r., nr 227 poz. 1658 ze zm.

⁸⁵⁰ W obecnej perspektywie finansowej zgodnie z art. 61 ust. 8 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–202, po rozpoznaniu skargi WSA może uwzględnić skargę, stwierdzając, że: a) 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, o której mowa w art. 39 ust. 1, b) pozostawienie protestu bez rozpatrzenia było nieuzasadnione, przekazując sprawę do rozpatrzenia przez właściwą instytucję, o której mowa w art. 55 albo art. 39 ust. 1.

⁸⁵¹ Dz. U. z 2006 r., nr 227 poz. 1658 ze zm.

⁸⁵² Art. 30e u.z.p.p.r, Dz. U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658 ze zm.

⁸⁵³ Ibidem.

Administracyjnego. W przypadku u.p.p.s. termin ten wynosił 30 dni. Wnioskodawca mógł skorzystać z tego prawa, gdy skarga wniesiona do WSA została oddalona bądź postępowanie w sprawie zostało umorzone. Złożenie skargi kasacyjnej przysługiwało również instytucji drugiej instancji w przypadku, gdy NSA uwzględnił skargę i uznał, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo. Skarga kasacyjna była rozpatrywana w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia. W jej rezultacie NSA mógł:

- uchylić zaskarżone orzeczenie i rozpoznać skargę,
- uchylić zaskarżone orzeczenie w całości lub części i ponownie przekazać sprawę do WSA,
- odrzucić skargę lub umorzyć postępowanie,
- oddalić skargę⁸⁵⁴.

Prawomocne rozstrzygnięcie sądu administracyjnego, polegające na oddaleniu skargi, odrzuceniu skargi lub pozostawieniu skargi bez rozpatrzenia, kończyło procedurę odwoławczą oraz procedurę wyboru projektu. Skarga do NSA nie podlegała rozpatrzeniu przypadku zaistnienia identycznych przesłanek jak w przypadku skargi do WSA. W obecnej perspektywie finansowej skorzystanie z niniejszej gwarancji proceduralnej w procedurze aplikacji o środki UE podlega niemalże identycznym regułom, co w perspektywie poprzedniej⁸⁵⁵.

Kolejną gwarancją proceduralną służącą ochronie statusu jednostki jest prawo wniesienia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich, samodzielnego organu ochrony konstytucyjnego statusu jednostki. Zgodnie z ustawą zasadniczą każdy ma prawo wystąpić do RPOb z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich praw lub wolności określonych w Konstytucji lub innych aktach normatywnych w przypadku, gdy zostały one naruszone przez organ władzy publicznej⁸⁵⁶. Szczegółowe kwestie związane z możliwością skorzystania z tego środka ochrony prawnej określa ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁸⁵⁷ (u.r.p.o.).

Podstawą do podjęcia działań przez Rzecznika jest skierowany do niego wniosek. Jego złożenie jest wolne od opłat a przygotowanie nie wymaga przymusu

⁸⁵⁴ Zob. art. 30c ust. 1 i art. 30d ust. 1 i 2 u.z.p.p.r, Dz. U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658 ze zm.

⁸⁵⁵ Zob. art. 61-66 Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz. U. z 2014 r. poz. 1146.

⁸⁵⁶ Art. 80 i 208, Dz. U. z 1997 r., nr 78 poz. 483; B. Banaszak, op. cit., s. 579; B. Naleziński, *Władza kontrolująca*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2014, s. 463.

⁸⁵⁷ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. 1987 nr 21 poz. 123 ze zm.

adwokackiego. Prawo nie nakazuje także, aby posiadał on szczególną formę. Bezwzględnie jednak powinien zawierać:

- oznaczenie wnioskodawcy, czyli imię i nazwisko oraz adres do korespondencji,
- dokładne określenie przedmiotu sprawy wraz z argumentami wskazującymi na naruszenie wolności lub prawa⁸⁵⁸.

Do wniosku załącza się także dokumenty (kopie lub odpisy) będące w posiadaniu skarżącego⁸⁵⁹.

Krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem jest bardzo szeroki. Konstytucja RP głosi, że może to uczynić „każdy”⁸⁶⁰, czyli ten, kto jest podmiotem praw i wolności. Do grona wnioskodawców zalicza się: obywateli RP, organizacje obywateli, organy samorządów, osoby prawne, cudzoziemców i apatrydów pozostający pod władzą RP⁸⁶¹ oraz Rzecznika Praw Dziecka. Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje także czynności na wniosek Rzecznika Praw Dziecka oraz z własnej inicjatywy⁸⁶².

Zakres przedmiotowy wniosku obejmuje działanie lub zaniechanie organów, organizacji i instytucji obowiązanych do przestrzegania i realizacji wolności i praw człowieka i obywatela zawartych w Konstytucji oraz innych aktach prawnych, (na przykład ustawach, umowach międzynarodowych). Zadaniem rzecznika jest, więc zbadanie czy w rezultacie podjętych działań lub bezczynności powyższych podmiotów nie nastąpiło naruszenie prawa oraz zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.

Postępowanie przed RPOb zostaje wszczęte z chwilą złożenia wniosku. Rzecznik ma obowiązek dokładnego zapoznania się z jego treścią, poczym decyduje o dalszym postępowaniu. Mając do dyspozycji cztery rozwiązania może on: podjąć sprawę, poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania, przekazać sprawę według właściwości lub też nie podjąć sprawy⁸⁶³. Patrząc na powyższy wachlarz możliwości widać, że prawo nie nakłada na RPOb obligatoryjnego obowiązku zajęcia się każdą sprawą. Wymaga jedynie zapoznania się ze wszystkimi wpływającymi wnioskami.

⁸⁵⁸ Art. 10 u.r.p.o.

⁸⁵⁹ A. Domańska, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. D. Góreckiego, Warszawa 2015, s. 269; H. Kaczmarczyk, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010, s. 279-280.

⁸⁶⁰ Art. 85 Konstytucji RP.

⁸⁶¹ D. Lis-Staranowicz, op. cit., s. 221.

⁸⁶² Art. 11 u.r.p.o.

⁸⁶³ B. Banaszak, op. cit., s. 580.

W przypadku, gdy RPOb zdecyduje się podjąć sprawę, może o samodzielnie poprowadzić postępowanie wyjaśniające lub zwrócić się o zbadanie jej w całości lub części do właściwych organów albo zwrócić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli zbadania danej sprawy lub jej części. Rzecznik prowadząc samodzielnie postępowanie wyjaśniające ma prawo: zbadać sprawę na miejscu bez uprzedzenia, zażądać wyjaśnień, przedstawienia akt sprawy oraz informacji o stanie sprawy od każdej instytucji w kraju oraz zlecić wykonanie ekspertyz i opinii⁸⁶⁴. Po zbadaniu sprawy RPOb może stwierdzić, że nie doszło do naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela, o czym informuje wnioskodawcę lub wskazać, że takie naruszenie miało miejsce. W tym przypadku kolejnym jego krokiem jest podjęcie interwencji w jednej z form przewidzianych ustawą. Rzecznik może, więc:

- skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela,
- zwrócić się do organu nadrzędnego nad jednostką z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa,
- żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu – na prawach przysługujących prokuratorowi,
- żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu,
- zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi,
- wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach,
- wnieść kasację lub rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach⁸⁶⁵.

Interwencje o charakterze indywidualnym mogą stać się inspiracją dla RPOb do podjęcia działań o charakterze ogólnym. Za ich przyczyną rzecznik może przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do

⁸⁶⁴ L. Garlicki, op. cit., s. 376.

⁸⁶⁵ Art. 14 u.r.p.o., Dz. U. z 1987 r. nr 21 poz. 123 ze zm.; B. Banaszak, op. cit., s. 581, H. Kaczmarczyk, op. cit., s. 281.

zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela oraz usprawnienia trybu załatwiania ich spraw. W tym zakresie RPOb jest uprawniony zwracać się do:

- właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela,
- Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o ustalenie zgodności ustaw lub innych aktów prawnych z Konstytucją,
- Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie⁸⁶⁶.

W zakresie działań RPOb mieści się również współdziałanie ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami oraz z zagranicznymi i międzynarodowymi organami i organizacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela oraz równego traktowania. W jego kompetencji mieszczą się także działania informacyjno-edukacyjne. Każdego roku RPOb jest zobligowany do składania Sejmowi i Senatowi rocznych sprawozdań na temat swojej działalności oraz stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela⁸⁶⁷.

Rzecznik Praw Obywatelskich występując w obronie praw i wolności jednostki dysponuje szeroką gamą środków kontrolno – wyjaśniających. Podkreślić jednak należy, że jego działalność ma jedynie charakter perswazyjny. Sprawy kierowane do RPOb nie mogą zostać przez niego ostatecznie zakończone, ponieważ nie posiada on uprawnień rozstrzygających⁸⁶⁸. Prawo wystąpienia z wnioskiem do RPOb nie zostało wyraźnie uwidocznione w przepisach polskiego prawa regulujących procedurę wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Przyjąć zatem trzeba, że klienci instytucji wdrażających fundusze mogą skorzystać z tej gwarancji proceduralnej. Ponadto, podkreślić trzeba, że intensywnie działają organizacje watchdogowe, których interwencja prowadzi w stronę RPOb. Zatem (w kontekście skargi zbiorowej *amicus curie*) trzeba i ten tryb przewidzieć.

⁸⁶⁶ Art. 16 ust.2 u.r.p.o. por. A. Rost., *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2013, s. 190.

⁸⁶⁷ Art. 17a u.r.p.o. por. J. Buczkowski, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)* pod red. J. Buczkowskiego, Przemysł-Rzeszów 2008, s. 419.

⁸⁶⁸ Wystąpienie dr Janusza Kochanowskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich podczas spotkania z prof. Nikiforosaem Diamandourossem, Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich, s. 4-5, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/1180595718.pdf> [03.08.2015]

Ostatnią z wymienionych na wstępie gwarancji proceduralnych ochrony praw i wolności jednostek jest skarga konstytucyjna przysługująca na mocy art. 79 Konstytucji RP. Szczegółowy tryb i zasady skorzystania z tego środka ochrony prawnej określa Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁸⁶⁹ (dalej u.t.k.). Zgodnie ze wskazaną regulacją ustawy zasadniczej: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego na podstawie, którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”⁸⁷⁰. Niniejszy przepis stanowi punkt wyjścia w przedmiocie zdefiniowania pojęcia skargi konstytucyjnej. Jeden z przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego Bogusław Banaszak definiuje ją jako instytucję służącą wskazanym w prawie podmiotom do ochrony w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym należnych im konstytucyjnych praw i wolności w sytuacji ich naruszenia przez akty prawne organów państwowych albo ich bezczynność poprzedzoną wyczerpaniem wszelkich dostępnych środków ochrony prawnej⁸⁷¹. Z kolei Piotr Tuleja pojęcie skargi konstytucyjnej przedstawia jako: „charakteryzujący się szczególnymi cechami środek prawny służący podmiotowi praw konstytucyjnych do ich ochrony przez wszczęcie postępowania przed TK w przypadku naruszenia tych praw przez akt normatywny wydany przez organ władzy publicznej”⁸⁷². Ponadto, autor wskazuje, że środek ten realizuje dwie funkcje - podmiotową i przedmiotową. Funkcja podmiotowa skargi konstytucyjnej polega na zapewnieniu ochrony praw konstytucyjnych konkretnemu podmiotowi przez stworzenie mu możliwości uruchomienia procedury kontroli konstytucyjności aktów władzy publicznej. Z kolei funkcja przedmiotowa powoduje, że proces kontroli konstytucyjności wskazanych aktów przyczynia się do usunięcia z systemu prawa aktów niekonstytucyjnych⁸⁷³.

Skarga konstytucyjna może zostać wniesiona do TK tylko we własnej sprawie i we własnym imieniu w związku z naruszeniem konkretnego prawa lub wolności w innym postępowaniu. Podstawę owego naruszenia stanowić musi prawo lub wolność konstytucyjna. Skarga ma charakter subsydiarny co oznacza, że może być wniesiona

⁸⁶⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1064.

⁸⁷⁰ Art. 79 Konstytucji RP, Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

⁸⁷¹ B. Banaszak, op. cit., s. 581.

⁸⁷² P. Tuleja, *Konstytucyjne gwarancje praw jednostki*, [w:] *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2014, s. 162.

⁸⁷³ Ibidem.

dopiero po wyczerpaniu przez skarżącego wszystkich dostępnych środków ochrony prawnej przewidzianych w roku postępowania sądowego czy sądowno-administracyjnego w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia mu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia⁸⁷⁴. Po upływie niniejszego podmiot traci prawo do jej wniesienia.

Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej wyznacza zakres podmiotowy poszczególnych wolności i praw konstytucyjnych, zatem krąg podmiotów, którym skarga przysługuje jest bardzo szeroki. Zalicza się do niego: osoby fizyczne (obywateli, cudzoziemców⁸⁷⁵, apatrydów), osoby prawne, organizacje społeczne, partie polityczne, spółki związki, zawodowe i spółdzielnie⁸⁷⁶. Z kolei zakres przedmiotowy skargi obejmuje konkretną ustawę lub inny akt normatywny na podstawie, którego dokonano ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie w związku z wniesioną skargą⁸⁷⁷. Prawo przewiduje, że w zakresie sporządzenia i wniesienia skargi oraz reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed TK musi zaistnieć obowiązek zastępstwa skarżącego przez adwokata lub radcę prawnego. Rozwiązane to nie jest konieczne, gdy skarżący jest sędzią, prokuratorem, adwokatem, radcą prawnym lub notariuszem albo profesorem lub doktorem habilitowanym nauk prawnych⁸⁷⁸.

Skarga musi spełniać wymogi formalne charakterystyczne dla pisma procesowego, a ponadto:

- określać przedmiot kontroli – przepis 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 i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją,
- wskazywać, która konstytucyjna wolność lub które prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone,

⁸⁷⁴ L. Garlicki, op. cit., s. 357 i 360.

⁸⁷⁵ Zgodnie z art. 79 ust. 2 Konstytucji RP prawo do skargi konstytucyjnej nie przysługuje cudzoziemcom starającym się w Polsce o azyl lub status uchodźcy. Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

⁸⁷⁶ L. Jamróz, *Skarga Konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 72-73; Por. S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi konstytucyjnej - stan obecny i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polski porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, Wrocław 2014, s. 829.

⁸⁷⁷ L. Garlicki, op. cit., s. 359; M. Domagała, *Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. D. Góreckiego, op. cit., s. 237.

⁸⁷⁸ Art. 66 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. z 2015 r. poz. 1064; por. A. Kustra, op. cit., s. 505; M. Domagała, op. cit., s. 237.

- zawierać uzasadnienie niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie,
- zawierać opis stanu faktycznego wraz z udokumentowaniem daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia oraz informacją o tym czy wniesiono nadzwyczajny środek zaskarżenia⁸⁷⁹.

Do skargi dołącza się także:

- wyrok, decyzję lub inne rozstrzygnięcie wydane na podstawie przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie, którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego,
- wyroki, decyzje lub inne rozstrzygnięcia potwierdzające wyczerpanie drogi prawnej,
- pełnomocnictwo szczególne do sporządzenia skargi konstytucyjnej⁸⁸⁰.

Skarga rozpoznawana jest w takim samym trybie jak wniosek o stwierdzenie zgodności ustaw oraz innych aktów normatywnych z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny wydając wyrok może orzec, że kwestionowany akt jest zgodny z Konstytucją RP, wówczas w przyszłości niedopuszczalne jest skarżenie niekonstytucyjności tego aktu z tych samych powodów. W przypadku, gdy TK wyda wyrok, w którym orzeknie o niezgodności skażonego aktu z Konstytucją RP dochodzi do jego uchylecia⁸⁸¹.

Kwestię zgodności przepisów regulujących problematykę pozyskiwania funduszy Unii Europejskiej z Konstytucją RP Trybunał Konstytucyjny już rozpoznawał (pytanie prawne WSA w Łodzi odnośnie procedury odwoławczej⁸⁸²), Dotychczas skarg nie było. Nie można jednak wykluczyć, że podobnie jak w przypadku skargi do RPOb, to się nie zmieni.

⁸⁷⁹ Art. 65 ust. 1 u.t.k., Dz. U. z 2015 r. poz. 1064.

⁸⁸⁰ Ibidem.

⁸⁸¹ P. Tuleja, op. cit., s. 167.

⁸⁸² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11, Dz. U. z 2011 r. nr 279 poz. 1644, szerzej na ten temat w podrozdziale 4.2 rozprawy.

3.3.3 GWARANCJE PRAKTYCZNE REALIZACJI PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI

Oprócz obecnych w literaturze związków prawa do dobrej administracji z konstytucyjnymi środkami ochrony należy zwrócić uwagę na pewne rozwiązania, które można określić mianem gwarancji praktycznych. Są to wszelkiego rodzaju rozwiązania/narzędzia wykorzystywane w praktyce administracyjnej, które przyczyniają się do respektowania prawa do dobrej administracji.

Gwarancjami praktycznymi o kluczowym znaczeniu dla realizacji prawa do dobrej administracji są rozwiązania poprawiające dostęp do urzędów administracji publicznej. Dostępność jest jedną z podstawowych cech dobrej administracji, a zarazem pierwszą potrzebą każdej jednostki stojącej w obliczu konieczności załatwienia jakiegokolwiek urzędowej sprawy. W polskim systemie prawa brakuje ustawy, która wprowadzałaby bezpośredni obowiązek stosowania standardów dostępności przez organy władzy publicznej⁸⁸³.

Wydawać by się mogło, że gdy urząd pracuje od poniedziałku do piątku w stałych godzinach na przykład od ósmej do szesnastej to jest on dostępny. W praktyce jednak jest inaczej. Owszem jest on dostępny, ale tylko dla wybranych klientów, czyli niepracujących lub pracujących w godzinach innych niż on sam. Pozostali interesanci, czyli pracujący w godzinach identycznych jak urząd już łatwego dostępu do niego nie mają. Stając w obliczu konieczności załatwienia swojej sprawy zostają oni zmuszeni do zwolnienia się z pracy lub wykorzystania w tej sytuacji przysługującego im dnia wolnego. Wychodząc naprzeciw niniejszemu problemowi, urzędy mogą wprowadzić dla klientów pewne udogodnienia. Zalicza się do nich: dwuzmianowy system pracy, tworzenie biur terenowych, systematyczne przeprowadzanie akcji na przykład wieczór w urzędzie, organizowanie dyżurów w soboty, otwarcie urzędów w długie weekendy oraz wydłużanie czasu pracy w przynajmniej jednym dniu roboczym tygodnia na przykład do godziny osiemnastej⁸⁸⁴.

Rozwiązaniem wpływającym na zwiększenie dostępności do usług administracji publicznej jest także infolinia, czyli numer telefonu, pod którym klient może uzyskać

⁸⁸³ A. Hołda-Wyrzyńska, *Cyfrowo wykluczeni, czyli problem dostosowania stron internetowych administracji publicznej do standardów dostępności*, „Niepełnosprawność - zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2006, nr 1, s. 59.

⁸⁸⁴ A. Radwan, *Urzednicy nie chcą pracy dwuzmianowej i niechętnie pracują dłużej w wybrane dni*, http://serwisy.gazetaprawna.pl/pracakariera/artykuly/711486,urzednicy_nie_chca_pracy_dwuzmianowej_i_niechetnie_pracuja_dluzej_w_wybrane_dni.html [14.06.2013].

potrzebne informacje o usługach świadczonych przez dany organ administracji publicznej. Narzędzie to ma szczególne znaczenie zwłaszcza dla osób starszych, które nie potrafią biegle posługiwać się takimi narzędziami, jak komputer i Internet.

Podkreślić również trzeba, że urząd powinien być dostępny dla wszystkich, w tym także dla osób niepełnosprawnych, co wynika z art. 32 Konstytucji RP który podkreśla równość wszystkich wobec prawa i równość w traktowaniu przez władze publiczne naszego kraju. Ustawa zasadnicza zakazuje dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny⁸⁸⁵. Organy administracji publicznej nie mogą, więc ograniczać konstytucyjnie zagwarantowanych praw obywatelskich i są zobligowane do uczynienia wszystkiego, aby nikt a zwłaszcza osoby niepełnosprawne nie był wyłączone z życia publicznego⁸⁸⁶. Spełnienie tego zobowiązania jest możliwe dzięki wykorzystaniu różnorodnych rozwiązań lub narzędzi.

Idealnie byłoby, aby na etapie projektowania budynku instytucji lub podejmowania decyzji o ulokowaniu jej w nieruchomości już istniejącej brane były pod uwagę rozwiązania spełniające warunek jej dostępności dla wszystkich w tym: osób niepełnosprawnych, rodziców z małymi dziećmi czy osób starszych. Tyczy się to nie tylko samego obiektu, ale także jego otoczenia. Z pewnością bardziej dostępny jest urząd, który ma siedzibę jak najbliżej centrum miasta i prowadzi do niego wiele środków publicznej komunikacji miejskiej niż ten, który jest umiejscowiony na jego obrzeżach i posiada utrudniony dojazd. W jego pobliżu powinien znajdować się parking wraz z odpowiednio szerokimi miejscami dla osób niepełnosprawnych usytuowanymi najbliżej przystosowanego do ich potrzeb wejścia do budynku. Chodnik, który do niego prowadzi musi być odpowiednio szeroki, pozbawiony krawężników i wykonany z gładkiej nawierzchni, która nie stanowi bariery dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich, o kulach, niewidzących lub niedowidzących oraz rodziców poruszających się z dziećmi w wózkach. Konieczne jest również usunięcie z niego niskich przedmiotów takich jak kosze na śmieci, czy donice z kwiatami, a także wystających wzdłuż niego przedmiotów na poziomie głowy na przykład kwiatów czy lamp, które są szczególnie niebezpieczne dla osób niedowidzących i niewidzących⁸⁸⁷.

⁸⁸⁵ Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

⁸⁸⁶ Por. *Dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim*, Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonej w 2012 r., s. 8, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,4642,vp,6180.pdf> [14.06.2013].

⁸⁸⁷ E. Gryszko, P. Teisseyre, P. Todys, *Urzędy w Misku Mazowieckim: diagnoza dostępności dla osób niepełnosprawnych. Raport z badania*, Warszawa 2012, s. 20-21.

Także wejście do budynku wymaga odpowiednich przystosowań. Jeśli prowadzą do niego schody należy je wyposażyć w rozwiązania pozwalające dostać się do jego wnętrza osobom na wózkach lub z wózkiem dziecięcym. Do takich zalicza się na przykład: rampę, podnośnik przychodowy lub rampę przenośną. To ostatnie rozwiązanie wymaga wezwania obsługi technicznej, którą można poprosić o pomoc używając dzwonka umiejscowionego na zewnątrz budynku w zasięgu osoby niepełnosprawnej. Ta czekając na pomoc powinna mieć miejsce, w którym może się schronić przed niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi. Osobom niewidomym i niedowidzącym w dotarciu do wnętrza urzędu pomoc mogą specjalne „rynienki” umiejscowione w płytkach chodnikowych, bariery przy ścianach oraz oznakowanie górnych powierzchni stopni kontrastowymi paskami. Pamiętać należy, że schody prowadzące do budynku nie powinny być zbyt wysokie. Kwestię tą dokładnie określa prawo budowlane. Istnieją także określone wymagania w kwestii drzwi wejściowych, które muszą być odpowiednio szerokie, lekkie, kontrastujące z otoczeniem. Sprawdzone rozwiązanie jest zastosowanie drzwi automatycznych na tak zwaną fotokomórkę, która swoim polem widzenia obejmuje osoby na wózkach i ludzi niskiego wzrostu⁸⁸⁸.

Wnętrze budynku musi zachować określony standard. W przypadku budynków wielopoziomowych niezbędne jest, by były wyposażone w przestronną windę z informacją głosową i tekstową. Jeśli jej zainstalowanie nie jest możliwe, alternatywnym rozwiązaniem może być zamontowanie dźwigu zewnętrznego. Na poszczególnych piętrach nie powinny występować różnice poziomów. Gdy taka bariera zaistnieje zniwelować ją można przez zainstalowanie przy schodach rampy lub podnośnika. Równie ważne jest to, aby we wnętrzu budynku nie było wystających progów a korytarze i drzwi prowadzące do poszczególnych pokoi były odpowiednio szerokie i umożliwiały swobodne poruszanie się osobom jeżdżącym na wózkach. Koniecznie należy zadbać również o odpowiednią wysokość lad i okienek, aby osoby poruszające się na wózkach i ludzie niskiego wzrostu mogli swobodnie kontaktować się z urzędnikiem. Jeśli powyższe rozwiązania są niemożliwe do zastosowania w całym budynku, należy pomyśleć o przystosowaniu do potrzeb osób niepełnosprawnych przynajmniej jego niewielką część, najlepiej parter albo zorganizować jedną salę obsługi na tym poziomie. Równie ważne jest, aby w nie zabrakło budynku dostępnych i

⁸⁸⁸ Ibidem, s. 21-22.

przystosowanych toalet, czyli przestronnych, z niskimi umywalkami oraz specjalnymi uchwytyami umożliwiającymi swobodną realizację potrzeb higienicznych i fizjologicznych⁸⁸⁹. Innowacyjnym rozwiązaniem jest także przewidzenie w urzędzie pokoju dla rodzica z dzieckiem oraz kącika zabaw dla dzieci⁸⁹⁰.

Gwarancjami praktycznymi realizacji prawa do dobrej administracji są również rozwiązania umożliwiające sprawne poruszanie się klientów po urzędzie. Jednym z takich jest umiejscowienie blisko wejścia do urzędu punktu informacyjnego/recepcji, gdzie klient może uzyskać informację na temat danego biura czy urzędnika zajmującego się określonym rodzajem spraw. Innym praktycznym rozwiązaniem jest zainstalowanie kiosku informacyjnego tak zwanego „infokiosku”, który pokieruje odpowiednio odwiedzających urząd. Urządzenie powinno być umiejscowione na wysokości dostępnej dla wszystkich klientów oraz być zaprojektowane w taki sposób, aby mogły z niego korzystać również osoby z dysfunkcją narządu słuchu przez wirtualnego tłumacza języka migowego oraz osoby z dysfunkcją narządu wzroku przez informację głosową lub informację w formie tekstowej w wersji dla osób niedowidzących. Dobrym sposobem na ułatwienie klientom odnalezienie właściwego biura wydaje się być zastosowanie informacji głosowej, która poinformuje o jego lokalizacji. Ostatnim i zarazem bardzo prostym wyjściem jest umieszczenie blisko drzwi wejściowych dużych, widocznych i przejrzystych tablic prezentujących plan budynku wraz z rozkładem biur znajdujących się w poszczególnych jego częściach oraz informacją o możliwości przemieszczania się osób niepełnosprawnych ruchowo. Rozkład pomieszczeń powinien być opisany na mniejszej tablicy także w systemie brajla, by informacje mogły odczytać także osoby niewidzące. Ważne jest, aby tablice były umiejscowione na wysokości umożliwiającej dostęp do nich wszystkim klientom. Sprawne poruszanie się po budynku osobom niedowidzącym zapewnią także napisy na drzwiach przygotowane w odpowiednio dużym formacie, na jednolitym tle i w dużym kontraście. Z kolei osobom niewidzącym pomocne będą napisy w systemie brajla i wypukłe numery na drzwiach poszczególnych pomieszczeń⁸⁹¹.

Istnieje również lista gwarancji praktycznych pomocnych w załatwieniu klientom ich spraw urzędowych. Ważne jest, aby odwiedzający urząd mieli możliwość zapoznania się z przepisami prawnymi regulującymi procedurę załatwiania konkretnej

⁸⁸⁹ *Dostępność infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnością. Analiza i zalecenia*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2011, nr 5, s. 26-27.

⁸⁹⁰ E. Gryszko, P. Teisseyre, P. Todys, op. cit., s. 21-22.

⁸⁹¹ Ibidem.

sprawy jak również dokładny opis jej przebiegu. Niezwykle pomocnym narzędziem są również wzory wypełnionych formularzy i pism. Interesanci powinni mieć także zapewniony dostęp do regulaminu urzędu, kodeksu etyki pracowniczej a także poradnika klienta wskazującego podstawowe prawa obywatela w urzędzie. Warto by niniejsze narzędzia były dostępne w urzędzie zarówno w formie papierowej w tym w wersji dla osób niewidzących i niedowidzących oraz w formie elektronicznej także dla osób z dysfunkcjami wzroku i słuchu na przykład w „infokiosku”. Gdy urząd nie dysponuje tego typu urządzeniem jego kierownictwo powinno zatroszczyć się o zorganizowanie kilku stanowisk komputerowych przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych udostępniających powyższe narzędzia, oraz stronę internetową urzędu. W załatwianiu spraw na miejscu pomocni powinni być sami urzędnicy, wykwalifikowani, kompetentni, komunikatywni, znający zasady urzędniczego *savoir-vivre* oraz posiadający specjalistyczne umiejętności jak na przykład posługiwanie się językiem migowym. Gdy trudno o osobę o takich umiejętnościach urząd może podjąć doraźną współpracę z tłumaczem dyżurującym w określone dni tygodnia lub korzystać z pomocy wirtualnego tłumacza języka migowego, który będąc poza urzędem może pośredniczyć w rozmowie z klientem. Sporym ułatwieniem dla odwiedzających zwłaszcza osób niepełnosprawnych jest zatrudnienie asystentów lub wolontariuszy, których zadaniem byłoby udzielenie pomocy w dotarciu do odpowiedniego bura oraz wsparcie merytoryczne przy załatwieniu konkretnych spraw w urzędzie⁸⁹².

Obecnie kontakt klienta z urzędem nie odbywa się wyłącznie w miejscu jego siedziby. Rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) sprawił, że powstały nowe sposoby rozpowszechniania urzędowych informacji, prowadzenia konsultacji urzędników z klientami czy załatwiania spraw urzędowych. Zdecydowanie najbardziej powszechny stał się Internet⁸⁹³. Obecnie trudno wyobrazić sobie instytucję publiczną, która nie ma strony internetowej chociażby w najbardziej podstawowej wersji. Polskie prawo nakłada na organy władzy publicznej obowiązek tworzenia podmiotowych stron Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Jest to ujednolicony system stron w sieci teleinformatycznej, na których władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne udostępniają informacje publiczne na przykład takie, jak:

⁸⁹² *Dostępność infrastruktury publicznej dla osób...*, op. cit., s. 27, E. Gryszko, P. Teisseyre, P. Todys, op. cit., s. 20-22.

⁸⁹³ M. Dzieńkowski, *Serwisy społecznościowe jako nowoczesne narzędzie do komunikacji władz samorządowych z obywatelami*, [w:] *Wpływ sektora B+R na wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez rozwój innowacji*, pod red. D. Jegorow, A. Nieduzaka, Chełm 2012, s. 53.

status prawny lub forma prawna instytucji, przedmiot działania i kompetencje, organy i osoby sprawujące funkcje i ich kompetencje, tryb działania, sposoby przyjmowania i załatwiania spraw oraz informacje o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych⁸⁹⁴. Przeważnie każdy organ władzy publicznej dysponuje własną stroną internetową, której BIP jest jednym z elementów. Oprócz klasycznych informacji zawartych w BIP na stronie internetowej urzędu powinny pojawić się: akty prawne, opisy procedur załatwiania spraw, wzory wypełnionych formularzy i pism, formularze do pobrania oraz linki do innych instytucji.

Strona internetowa organu administracji publicznej bezwzględnie musi być dostępna dla wszystkich użytkowników zwłaszcza osób niepełnosprawnych. Nakaz ten wynika nie tylko z zaprezentowanej już wcześniej konstytucyjnej zasady niedyskryminacji, ale również obywatelskiego prawa dostępu do informacji publicznej wyrażonego w art. 61 ustawy zasadniczej⁸⁹⁵. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 roku w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności (KRI) w systemie teleinformatycznym podmiotu realizującego zadania publiczne służące prezentacji zasobów informacji należy zapewnić spełnienie przez ten system wymagań dotyczących ułatwień w dostępie do treści publikowanych w internecie (WCAG, ang. *Web Content Accessibility Guidelines*)⁸⁹⁶. Wytyczne WCAG są najważniejszym dokumentem przygotowanym przez World Wide Web Consortium (W3C) zawierającym wytyczne oraz wskazówki w zakresie dostępności stron i serwisów internetowych dla osób niepełnosprawnych w tym: niepełnosprawnych ruchowo, niewidzących i niedowidzących, głuchoniemych oraz osób niepełnosprawnych intelektualnie i poznawczo przygotowanym. Wytyczne WCAG 2.0 wymagają między innymi:

- opatrzenia wszystkich elementów graficznych występujących na stronie internetowej zwięzłym tekstem alternatywnym opisującym grafikę,
- ograniczenia a nawet rezygnacji z animacji i banerów, które nadmiernie rozpraszają uwagę i mogą być źródłem zagrażającym zdrowiu a nawet życiu osób dotkniętych szczególnym typem padaczki fotogennej,

⁸⁹⁴ Art. 4, 6 i 8 Ustawy z dnia 6 września 2011 o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2001 r. nr 112 poz. 1198.

⁸⁹⁵ A. Hołda - Wydrzyńska, op. cit., s. 59.

⁸⁹⁶ Art. 19 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz. U. z 2012 r. poz. 526.

- uzupełnienia plików dźwiękowych o transkrypcje tekstową (ich odtworzenie powinno być możliwe za pomocą klawiatury i być dostępne dla osób niesłyszących),
- uzupełnienia plików wideo napisami dla niesłyszących (ich odtwarzanie powinno być dostępne dla osób niewidomych i osób korzystających wyłącznie z klawiatury),
- zapewnienia możliwości powiększania strony,
- doboru odpowiednich kolorów wykorzystanych do budowy strony internetowej, zwłaszcza publikowanego tekstu, którego niewłaściwa barwa (na przykład czerwona, niebieska, zielona, żółta) uniemożliwia jego odczytanie przez osoby z zaburzeniami widzenia barw,
- umożliwiania doboru czcionek ich wielkości oraz zadbanie o to, by podstawowa wersja strony miała kontrast,
- publikowania na stronie internetowej prostych treści tekstowych, które będą mogły być zrozumiane przez osoby dotknięte niepełnosprawnością i zaburzeniami poznawczymi oraz intelektualnymi⁸⁹⁷.

W standardzie strony internetowej urzędu powinna znaleźć się także elektroniczna skrzynka podawcza będąca środkiem komunikacji elektronicznej, służącym do przekazywania dokumentów elektronicznych od klienta do urzędu przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego⁸⁹⁸. Innowacyjnym rozwiązaniem jest również wyposażenie strony internetowej w zakładkę umożliwiającą dokonanie rezerwacji wizyty w urzędzie online tak zwana "e-kolejka". Polega to na uzupełnieniu formularza, w którym wybiera się rodzaj sprawy oraz planowany termin jej załatwienia, po czym zatwierdza podane przez siebie informacje. W dniu planowanej wizyty klienta zgłasza się do urzędu na kilka minut przed godziną dokonanej rezerwacji i udaje się do elektronicznego kiosku po bilet, który otrzymuje po wprowadzeniu do automatu odpowiednich informacji na przykład numeru PESEL. Wizytę można również zarezerwować przychodząc bezpośrednio do urzędu, korzystając

⁸⁹⁷ *Dostępność serwisów internetowych – podręcznik na temat dobrych rozwiązań w projektowaniu dostępnych serwisów internetowych dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności*, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2011, s. 13-20. Szerzej na temat WCAG 2.0 w: J. Zadrozny, *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0 – zasady i wytyczne do tworzenia dostępnych serwisów internetowych*, „Niepełnosprawność - Zagadnienia, Problemy, Rozwiązania” 2014, nr 3, s. 17.

⁸⁹⁸ Art. 3 pkt 17 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. z 2005 r. nr 64 poz. 565.

z elektronicznego kiosku biletowego. Rozwiązanie to ułatwia realizację spraw tym, którzy mogą przyjść do urzędu tylko w określonych godzinach i nie powoduje blokady kolejki osobom, które nie rezerwują jej w sieci, gdyż do obsługi „e-kolejki” z reguły istnieje odrębne okienko⁸⁹⁹.

Innowacyjną gwarancją realizacji prawa do dobrej administracji przez instytucje polskie jest również umożliwienie klientom załatwienia spraw urzędowych za pośrednictwem Internetu przez Elektroniczną Platformę Usług Administracji (ePUAP). W Polsce platformę uruchomiono pod koniec 2008 roku. Jest ona systemem teleinformatycznym za pośrednictwem, którego instytucje publiczne po założeniu swojego konta udostępniają usługi w szczególności przedsiębiorcom i obywatelom przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet⁹⁰⁰. Możliwość korzystania z niej przynosi klientom wiele korzyści. Oprócz tego, że mogą oni załatwić sprawę urzędową przez Internet to: mają dostęp do usług administracji w jednym miejscu, mogą wносить opłaty za usługi publiczne drogą elektroniczną, mają dostęp do jednej bazy wzorów dokumentów elektronicznych niezbędnych do korzystania z usług administracji publicznej, mogą załatwić sprawę w dowolnym czasie i miejscu, nie muszą powiadamiać wszystkich urzędów o zmianie danych osobowych, korzystają z przywileju ograniczonej liczby dokumentów koniecznych do przedstawienia organowi oraz oszczędzają czas i pieniądze⁹⁰¹. Korzystanie z ePUAP nie jest skomplikowane. Wystarczy wejść na stronę ePUAP (www.epuap.gov.pl) założyć bezpłatnie, indywidualne konto oraz utworzyć „profil zaufany” lub posiadać „podpis kwalifikowany” (podpis elektroniczny z kwalifikowanym certyfikatem). Dokonanie tych czynności pozwala korzystać z katalogu usług i bezpiecznie skontaktować się ze swoim urzędem celem załatwienia określonej sprawy bez konieczności wizyty w nim. Załatwianie spraw przez ePUAP zasadniczo nie różni się od tradycyjnej formy. Drogą elektroniczną klient składa ten sam formularz, który musiałby być przedłożyć urzędowi w formie papierowej⁹⁰².

Za gwarancję praktyczną można uznać również funkcjonowanie w instytucji, systemu zarządzania jakością opartego na przykład o wymagania normy ISO 9001:

⁸⁹⁹ *E-kolejka opis procedury*, <http://biparch.um.bialystok.pl/635-e-kolejka/lang/pl-PL/default.aspx> [03.01.2013].

⁹⁰⁰ Art. 3 ust 13, Dz. U. z 2005 r. nr 64 poz. 565.

⁹⁰¹ I. Bednarski, R. Sternicki, *E-PUAP w pytaniach i odpowiedziach*, [w:] *ePUAP w praktyce*, pod red. J. Orłowskiego, M. Meszczyńskiego, M. Wilk, Wrocław 2011, s. 107.

⁹⁰² E. Walczyk, *Usługi Administracji Publicznej na ePUAP*, [w:] *ePUAP w praktyce*, pod red. J. Orłowskiego, M. Meszczyńskiego, M. Wilk, Wrocław 2011, s. 51, tam również szerzej o ePUAP.

2015. System ten usprawnia działania administracyjne i ułatwia obywatelom korzystanie z usług urzędu, stabilizuje poziom jakości świadczonych usług, ułatwia dostosowanie struktury do realizowanych procesów oraz zwiększa ich przejrzystość, pozwala racjonalnie wykorzystywać zasoby, eliminuje nadmiernie rozbudowane procedury, poprawia jakość obsługi klienta i przepływ informacji na linii urzędnik - klient. System zarządzania jakością może integrować wiele procesów, istotnych dla realizacji standardu prawa do dobrej administracji, przy czym istnieje możliwość zastosowania tylko części jego elementów, jako uzupełnienia standardowo prowadzonych działań⁹⁰³.

Ostatnią z istotnych gwarancji praktycznych realizacji prawa do dobrej administracji jest dostosowanie języka wypowiedzi urzędnika w kontakcie z klientem, zarówno w komunikacji bezpośredniej (kontakt osobisty, telefoniczny) jak i pośredniej (pisma urzędowe). Z badań biura Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że co trzecia skarga na działanie władz, wysłana na podstawie treści urzędowego pisma, nie wynika z rzeczywistej krzywdy obywatela, lecz z niezrozumienia języka, jakim został napisany dokument urzędowy. Problem trudności w odbiorze pism i treści publikowanych w Internecie przez urzędy, w ostatnich latach, coraz bardziej się pogłębia⁹⁰⁴.

Gwarancji jest sporo, ale do ich urzeczywistnienia potrzebna jest świadomość prawna społeczeństwa, praktyka prawników i nagłośnione przez media przypadki indywidualne.

⁹⁰³ Por. J. Zalewski, *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 34 i 58.

⁹⁰⁴ Zob. Raport Kultura języka urzędowego na przykładzie dokumentów Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie i Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Obywatelskich, Warszawa 2012.

CZEŚĆ II
FUNKCJONOWANIE
PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI
W POLSKIM SYSTEMIE WDRAŻANIA
FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ

W badawczej części rozprawy zidentyfikowano uprawnienia składające się na standard prawa do dobrej administracji w ramach poszczególnych etapów wdrażania funduszy UE, czyli etapu aplikowania, etapu procedury odwoławczej, etapu realizacji projektu oraz etapu postprojektowego. W rozdziale piątym omówiono przeprowadzone badanie empiryczne weryfikujące realizację standardu. Ujęto w nim podstawowe założenia badawcze, metodologię badań oraz ich wyniki w formie opisowej i tabelarycznej. Istotnym fragmentem tego rozdziału jest prezentacja wybranych przykładów praktyki na tle standardu prawa do dobrej administracji w procesie wdrażania funduszy UE w Polsce (w latach 2007-2013), które stanowiły swoisty asumpt do realizacji badań własnych. W rozdziale szóstym rozprawy, na bazie ustaleń teoretycznych i wyników badań empirycznych, zaprezentowano ocenę praktyki funkcjonowania prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej, akcentując kluczowe problemy prawne związane (bezpośrednio i pośrednio) z tym zagadnieniem oraz właściwe rekomendacje dotyczące prawa i praktyki.

Rozdział 4.

STANDARD PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI W POLSKIM SYSTEMIE WDRAŻANIA FUNDUSZY UNII EUROPJSKIEJ - TEZY

Na unijny standard prawa do dobrej administracji składają się liczne uprawnienia. Wynikają one albo z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, albo zostały wyinterpretowane przez sądy i doktrynę z przedmiotowej praktyki. Wydaje się, że w procesie wdrażania funduszy Unii Europejskiej każde z tych uprawnień częściowych może być przydatne, ale na poszczególnych etapach tego procesu pewne uprawnienia przyjmują rolę kluczową.

4.1 STANDARD PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI NA ETAPIE APLIKOWANIA

Pozyskanie środków finansowych z Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności w Polsce odbywa się za pomocą licznych programów operacyjnych, które ulegają zmianie wraz z kolejną perspektywą finansową. Generalnie, bez względu na rodzaj programu, etap aplikowania o fundusze w trybie konkursowym⁹⁰⁵ jest dość złożony (rysunek 8), ponieważ składa się na niego kilka działań, którymi są:

⁹⁰⁵ Tryb konkursowy polega na wyłonieniu projektów do realizacji w drodze publicznego konkursu. Może on mieć charakter otwarty, co oznacza, że nabór wniosków i ich ocena prowadzone są w sposób ciągły do wyczerpania środków finansowych lub zamknięcia konkursu uzasadnioną decyzją instytucji organizującej konkurs. Wyniki w tego rodzaju konkursie są ogłaszane cyklicznie lub na bieżąco. Konkurs może mieć także charakter zamknięty, czyli dokładnie określony termin otwarcia i zamknięcia. Projekty mogą być również realizowane w trybie systemowym i indywidualnym. Projekty realizowane w trybie systemowym dofinansowują zadania publiczne prowadzone przez organy administracji lub jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych. Podlegają one uproszczonej procedurze naboru, która nie jest konkursem (na przykład w ramach pomocy technicznej). Projekty indywidualne są to projekty o strategicznym znaczeniu dla realizacji programu, wskazywane do realizacji przez instytucję zarządzającą. W tym przypadku projekty i ich beneficjenci wskazywani są w programie operacyjnym. R. Poździk, *Ocena i wybór...*, s. 211 (tam również szerzej o konkursowym trybie wyboru projektów s. 209-261); Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Wytyczne w zakresie wyboru projektów w trybie konkursowym, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 5 lipca 2007 r., s. 5; ustawa z dnia 6

- ogłoszenie konkursu o naborze wniosków,
- nabór wniosków,
- przeprowadzanie oceny formalnej wniosków,
- przeprowadzanie oceny merytorycznej wnioskach,
- podjęcie decyzji o dofinansowaniu projektów i ogłoszenie wyników konkursu,
- negocjowanie i podpisanie umów o dofinansowanie wybranych projektów⁹⁰⁶.

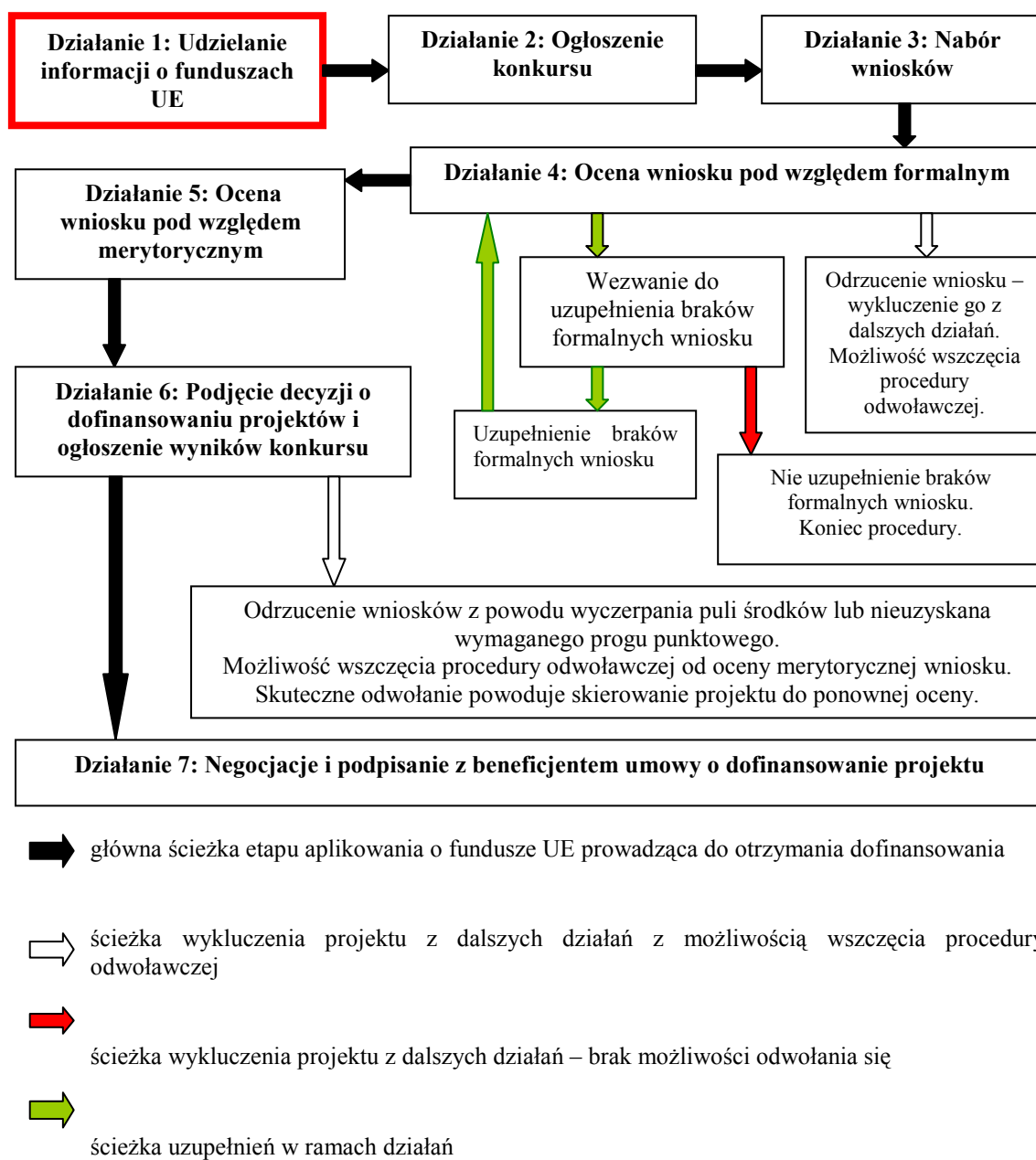
Wydaje się jednak, że powyższy katalog nie jest pełny i należałoby go uzupełnić o jeszcze jedno działanie, które często poprzedza ogłoszenie konkursu o dofinansowanie projektów. Działaniem tym jest „udzielanie informacji o funduszach UE”. Spostrzegł to między innymi były rzecznik Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju Piotr Popa, który w jednej ze swoich wypowiedzi stwierdził, że: „Chcąc pozyskać fundusze na projekt, który chcielibyśmy zrealizować potrzebujemy przede wszystkim informacji o tym, jak możemy uzyskać dofinansowanie, jakie dokumenty musimy przedłożyć, jak musimy projekt realizować i rozliczać (...)”⁹⁰⁷. Dla osób, które mają doświadczenie w realizacji projektów i swobodnie poruszają się w tak zwanej „rzeczywistości funduszowej” działanie to ma niewielkie znaczenie. Jednakże z praktyki osób, które po raz pierwszy dążą do pozyskania dofinansowania informacja ma wartość priorytetową będąc pierwszym a zarazem warunkującym de facto krokiem w ubieganiu się o dotację. Biorąc to pod uwagę informowanie musi być włączone do katalogu analizowanych w rozprawie działań składających się na aplikowanie o dotacje unijne.

grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 28 ust 1), Dz. U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658.

⁹⁰⁶ Zob. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Wytyczne w zakresie wyboru projektów w trybie konkursowym, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 5 lipca 2007 r., s. 7; Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 31 marca 2015 r., s. 16-26; R. Cieślak, op. cit., s. 210-211; M. Baland, *Sposoby ograniczania występowania błędów w procesie aplikowania ośrodki w ramach PO KL*, „Ekonomia XXI Wieku” 2014, nr 3, s. 65; M. Domiter, A. Marciszewska, *Zarządzanie projektami unijnymi – Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 49.

⁹⁰⁷ *Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich*, <http://www.polskieradio.pl/42/4266/Artykul/1352726> [14.10.2015].

Rysunek 8. Etap aplikowania procesu wdrażania funduszy Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Domiter, A. Marcieszewska, *Zarządzanie projektami unijnymi – Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 49.

Standard prawa do dobrej administracji w ramach prowadzenia działalności informacyjnej o funduszach Unii Europejskiej

W perspektywie finansowej 2007-2013 działalność informacyjna o funduszach UE była realizowana głównie przez Sieć Punktów Informacyjnych o Funduszach Europejskich, którą utworzono w ramach projektu „System Informacji o Funduszach

Europejskich” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz ze środków budżetu państwa. Wówczas składało się na nią ponad sto punktów, przy czym podkreślić należy, że ich liczba co pewien czas ulegała zmianie. W obecnej perspektywie finansowej w sieci PIFE również funkcjonuje 77 punktów, wśród których wyszczególnić można: Centralny Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich, 17 Głównych Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich i 59 Lokalnych Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich działających na terenie Polski⁹⁰⁸. Zarówno w poprzednim, jak i obecnym okresie aplikowania (2007-2013, 2014-2020):

- udostępniały informacje o wszystkich programach operacyjnych w jednym miejscu,
- diagnozowały potencjalnych beneficjentów,
- wyjaśniały procedury ubiegania się o dotację,
- informowały o warunkach, kryteriach i procedurach ubiegania się o dotację,
- prowadziły konsultacje w zakresie przygotowania wniosku o dofinansowanie,
- prowadziły konsultacji na etapie realizacji projektu,
- przekierowywały potencjalnych wnioskodawców lub beneficjentów do instytucji udzielających szczegółowych informacji w zakresie nurtujących ich problemów,
- udzielały wstępnej pomocy przy rozliczaniu projektów,
- organizowały spotkania informacyjne, szkolenia dla potencjalnych wnioskodawców i beneficjentów⁹⁰⁹.

Realizacja powyższych usług wiąże się koniecznością respektowania szeregu uprawnień składających się na standard prawa do dobrej administracji. Powstaje zatem pytanie, które z nich mają kluczowe znaczenie dla wnioskodawców i beneficjentów projektów w obsłudze tych zadań i powinny być bezwzględnie gwarantowane przez PIFE.

Jednym z ważniejszych uprawnień cząstkowych jest dostęp do usług PIFE, ponieważ jego realizacja umożliwia egzekwowanie kolejnych uprawnień standardu

⁹⁰⁸ S. Medalion, *Zasady aplikowania o środki unijne w perspektywie finansowej 2014 – 2020*, [w:] *Fundusze na start i rozwój – po co i jak aplikować. Przewodnik po funduszach unijnych na lata 2014-2020*, pod red. A. Iwaniak, s. 47, http://funduszenastart.boris.org.pl/wp-content/uploads/2015/11/Fundusze-na-start-i-rozw%C3%B3j-%C3%A2-po-co-i-jak-aplikowa%C4%87_A5_DRUK_small.pdf [10.02.2015].

⁹⁰⁹ K. Gaweł, *Dowiedz się więcej*, „Fundusze Europejskie w Polsce” 2010, nr 22, s. 29; por. *Standardy Funkcjonowania Sieci Punktów Informacyjnych*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, s. 12-13, http://www.rpo20072013.lodzkie.pl/wps/wcm/connect/4c28b880445737009fb4df8b3648720d/Standardy_Funkcjonowania_Sieci_Punktow_Inf_Funduszy_EU_2014r.pdf?MOD=AJPERES [01.08.2015].

prawa do dobrej administracji. Na dostępność PIFE ma wpływ wiele aspektów, do których zalicza się:

1. Czas pracy i lokalizacja PIFE - podmioty te powinny świadczyć usługi we wszystkie robocze dni tygodnia, przez co najmniej osiem godzin dziennie. Niezbędne jest, aby chociaż raz w tygodniu pracowały nieco dłużej na przykład dziesięć godzin, a jeśli to możliwe by podejmowały również kilkugodzinne dyżury w soboty. Punkty powinny funkcjonować w obrębie centrów miast, a jeśli nie jest to możliwe, należy je umiejscawiać tam, gdzie dociera publiczna komunikacja miejska⁹¹⁰.
2. Dostępność PIFE dla wszystkich - zarówno otoczenie budynku, w którym umiejscawia się punkt, wejście do niego jak i wnętrze punktu bezwzględnie muszą być dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, zwłaszcza poruszających się na wózkach inwalidzkich oraz niewidzących i niedowidzących. Ponadto, każdy punkt powinien wdrażać rozwiązania wspomagające obsługę osób niepełnosprawnych, takie, jak na przykład: obecność tłumacza języka migowego podczas konsultacji z osobą niesłyszącą, wyposażenie lokalu w pętle indukcyjne ułatwiające słyszenie osobom niedosłyszącym, dysponowanie materiałami informacyjnymi o funduszach w języku brajla⁹¹¹.
3. Liczne formy konsultacji – klienci powinni mieć możliwość zrealizowania usługi informacyjnej bezpośrednio w siedzibie punktu „od ręki” lub w terminie umówionego spotkania. W sytuacji wyjątkowej na przykład z powodu niepełnosprawności klienta, także w jego siedzibie, po uprzednim umówieniu wizyty. Konsultacje powinny odbywać się również za pośrednictwem poczty tradycyjnej, elektronicznej, infolinii, komunikatora internetowego, forum internetowego⁹¹².
4. Udostępnienie usług PIFE osobom z małych miejscowości - doskonałym rozwiązaniem jest świadczenie przez LPI usług mobilnych w ściśle określonym czasie i miejscu. Działanie takie musi być poprzedzone przeprowadzeniem kampanii informacyjnej w lokalnej prasie, telewizji, na stronie internetowej

⁹¹⁰ Ibidem, s. 3-4.

⁹¹¹ *Fundusze europejskie bez barier. Usprawnienia dla osób z niepełnosprawnością*, Ministerstwo Rozwoju, s. 4-5, https://www.power.gov.pl/media/13608/Broszura_fundusze_bez_barier_internet.pdf [01.08.2015].

⁹¹² Por. K. Gawęł, *Dowiedz się więcej*, op. cit., s. 29; Raport nt. *Organizacje pozarządowe w procesie finansowania regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020. Wnioski i rekomendacje z raportów regionalnych*, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych i Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2015, s. 30-47.

samorządu oraz w instytucjach publicznych samorządu, na co najmniej kilka tygodni przed planowanym przedsięwzięciem⁹¹³.

5. Prowadzenie przydatnej, przejrzystej i przystosowanej do potrzeb osób niepełnosprawnych strony internetowej. Jej zawartość powinna obejmować podstawowe informacje i publikacje na temat funduszy i programów operacyjnych realizowanych w Polsce; najbardziej aktualne terminy konkursów w ramach poszczególnych programów operacyjnych; terminy, tematy i miejsca planowanych spotkań informacyjnych, seminariów i szkoleń dotyczących funduszy; dane teleadresowe punktów informacyjnych; miejsca i terminy działania mobilnych punktów informacyjnych w regionach; standardy działania punktów oraz regulacje prawne prawa UE i prawa krajowego w zakresie funduszy. Choć w naszym kraju funkcjonuje spora liczba PIFE to obecnie przyjęto rozwiązanie utworzenia jednej wspólnej strony internetowej prowadzonej przez Centralny Punkt Informacyjny o Funduszach UE, która wydaje się spełniać postulat przydatności oraz dostępności dla wszystkich⁹¹⁴.

Drugim istotnym prawem, które powinno przysługiwać wnioskodawcom i beneficjentom w kontaktach z PIFE, jest prawo do uzyskania informacji w zakresie funduszy UE. Pracownicy PIFE mają obowiązek udzielać informacji w zakresie wszystkich kierowanych do punktu zapytań, bez względu na ich formę. Punkt nie może pozostawić klienta z nierozwiązanym problemem. W przypadku braku pewności, co do jego rozstrzygnięcia, pracownik powinien uczciwie poinformować o tym klienta, że po uzyskaniu pewności w zakresie rozstrzygnięcia zostanie ono mu przekazane w formie, w jakiej został zgłoszony problem, chyba, że klient zwróci się do punktu z prośbą o inną formę odpowiedzi lub wyrazi na nią zgodę. Jeśli się zdarzy, że zapytanie skierowane do PIFE nie jest objęte zakresem jego właściwości, pracownik punktu powinien niezwłocznie powiadomić o tym fakcie klienta oraz wskazać instytucję, która jest właściwa do rozstrzygnięcia danej kwestii⁹¹⁵.

Potencjalni wnioskodawcy i beneficjenci powinni mieć również prawo do usługi PIFE realizowanej przez kompetentnych pracowników⁹¹⁶. Osoby zatrudnione w punkcie powinny posiadać wyższe wykształcenie, najlepiej w zakresie obejmującym wiedzę z

⁹¹³ Por. *Standardy Funkcjonowania Sieci Punktów Informacyjnych*, op. cit., s. 11.

⁹¹⁴ Por. *Organizacje pozarządowe w procesie finansowania regionalnych*, op. cit., s. 44.

⁹¹⁵ Por. *Standardy Funkcjonowania Sieci Punktów Informacyjnych*, op. cit., s. 5.

⁹¹⁶ Por. A. Jabłońska, *Kompetencje kadr współpracy zagranicznej polskich województw na tle standardów międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 163-168.

zakresu funduszy europejskich i prezentować wysoki poziom wiedzy w tej dziedzinie. Istotne znaczenie ma również doświadczenie w realizacji lub koordynowaniu unijnych projektów. Trudno bowiem wyobrazić sobie udzielenie profesjonalnej pomocy w zakresie problemów związanych z przygotowaniem wniosku czy też realizacją projektu przez osobę, która nie ma w tym zakresie żadnej praktyki. Ponadto, niezwykle ważne do podjęcia pracy na tym stanowisku jest sprawne poruszanie się w przepisach prawa oraz dokumentach dotyczących funduszy i poszczególnych programów operacyjnych, a także znajomość elementarnych zasad obsługi klientów. Pracownik punktu powinien również na bieżąco orientować się w ogłaszanych przez instytucje wdrażające fundusze konkursach i realizowanych w regionie projektach. Osoby pracujące w punktach muszą posiadać na tyle wysokie kompetencje, aby móc udzielić konsultacji zarówno na poziomie ogólnym, jak i specjalistycznym. Wydaje się, że celem zapewniania usług na wysokim poziomie kierownictwo Punktu powinno wprowadzić specjalizację pracowników na przykład w ramach aplikowania i realizacji projektów z konkretnego funduszu, a jeśli to możliwe, nawet podspecjalizację, na przykład w zakresie udzielania informacji o programach i konkursach, wsparcia przy przygotowaniu projektów, realizacji projektów czy ich rozliczania⁹¹⁷.

Kompetencje pracowników PIFE na tym etapie aplikowania o fundusze UE są niezwykle istotnym czynnikiem, warunkującym powodzenie otrzymania dotacji. Dla zobrazowania znaczenia kompetencji przedmiotowej wystarczy sobie wyobrazić sytuację, w której osoba nigdy niekorzystająca ze wsparcia funduszy UE zgłasza się do punktu z nurtującym ją problemem dotyczącym przygotowania wniosku o dofinansowanie. W sytuacji wątpliwej niemalże pewne jest, że postąpi według interpretacji PIFE ponieważ ufa, że pracownik punktu wie więcej i ma doświadczenie. Zdarzają się jednak interpretacje błędne, wynikające z braku odpowiedniej wiedzy lub doświadczenia, które mogą w konsekwencji rzutować na jakość oceny formalnej lub merytorycznej wniosku. Istnieje zatem naturalna potrzeba eliminacji tego typu zdarzeń przez zatrudnianie osób o odpowiednich kompetencjach i doświadczeniu. Błędy zdarzają się także osobom najbardziej wykwalifikowanym i kompetentnym, z czym naturalnie trzeba się zgodzić. Jednak wówczas ryzyko wystąpienia jest znacznie mniejsze niż w przypadku zatrudniania w punktach informacyjnych osób

⁹¹⁷ Por. *Standardy Funkcjonowania Sieci Punktów Informacyjnych*, op. cit., s. 12 i 18.

nieposiadających odpowiedniej wiedzy i/lub doświadczenia. Dobra administracja nie jest z założenia nieomylna, ale robi wszystko, by błędów popełniać jak najmniej.

Potencjalni wnioskodawcy oraz beneficjenci korzystając z usług PIFE powinni mieć również prawo do uprzejmej i miłej obsługi⁹¹⁸. Postulat ten jest niezwykle istotny zwłaszcza w kontekście prowadzenia konsultacji z osobami, które po raz pierwszy starają się pozyskać dofinansowanie. Mogą one czuć się zagubione i zdezorientowane, poszukując informacji o możliwościach dofinansowania swojego pomysłu, przygotowania i złożenia wniosku o dofinansowanie projektu czy rozwikłania nurtującego problemu na etapie realizacji projektu. Dlatego istotne jest okazanie im zrozumienia, otwartości i służenie wszelką możliwą pomocą, nie tylko na etapie aplikowania, ale również na etapach wdrażania funduszy. Strategia Komunikacji Funduszy Europejskich w Polsce zaleca otoczenie „projektodawców opieką” przez instytucje prowadzące działania informacyjno-promocyjne o funduszach⁹¹⁹. Bezwzględnie naganna jest postawa nieuprzejmości oraz naruszania godności klientów, która może skutecznie zrazić potencjalnego wnioskodawcę do podjęcia dalszych starań o dotację. Pracownik punktu nie może wzbudzać w potencjalnym wnioskodawcy lub beneficjencie poczucia upokorzenia z powodu braku wiedzy na temat funduszy, procedur związanych z aplikowaniem, czy też doświadczenia w realizacji projektów

Zgłaszającemu się do PIFE powinno przysługiwać prawo od rzetelnego rozpatrzenia zgłoszonego przez niego problemu. Uprawnienie to odpowiada unijnemu prawu do rzetelnego rozpatrzenia sprawy przez instytucję. Pracownik PIFE powinien przyjąć i zarejestrować każde zgłoszenie wpływające do punktu. Jego rozpatrzenie winno odbyć się rzetelnie, z najwyższą starannością i zaangażowaniem. Wskazane jest, aby do każdego klienta i jego sprawy pracownik PIFE podchodził indywidualnie. Podejmując konsultację zawsze powinien dokładnie rozpoznać zgłoszoną potrzebę informacyjną i dążyć do efektywnego jej wyjaśnienia. Skonstruowana przez niego odpowiedź musi być wyczerpującą i bazować na aktualnych danych. Powinna być zrozumiała, czyli przygotowana z pominięciem żargonowego, wysoce specjalistycznego słownictwa⁹²⁰.

⁹¹⁸ Ibidem, s. 22.

⁹¹⁹ Strategia Komunikacji Funduszy Europejskich w Polsce w Ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013, Warszawa, 16 stycznia 2012, s. 17.

⁹²⁰ Por. *Standardy Funkcjonowania Sieci Punktów Informacyjnych*, op. cit., s. 21 i 25; *Organizacje pozarządowe w procesie finansowania regionalnych*, op. cit., s. 45.

Klient zgłaszający się do PIFE z zagadnieniem problemowym, skomplikowanym powinien mieć prawo do uzyskania odpowiedzi popartej merytorycznym i/lub prawnym uzasadnieniem. Postulat ten jest odpowiednikiem unijnej zasady uzasadniania decyzji. Zdecydowanie nie powinny mieć miejsca sytuacje, w których klient zwraca się do PIFE z prośbą o wyjaśnienie danej kwestii, a w odpowiedzi otrzymuje cytaty na przykład z regulaminu konkursu, ustawy, czy rozporządzenia bez jakiegokolwiek komentarza lub zostaje bezzasadnie przekierowany do innej instytucji, ponieważ pracownik nie chce zadać sobie trudu rozwikłania jego problemu⁹²¹.

Kluczowym uprawnieniem klienta PIFE powinno być także prawo do uzyskania odpowiedzi w rozsądnym terminie na zgłoszony do punktu problem. Pytania ogólne, nieskomplikowane powinny być wyjaśniane na bieżąco. W przypadku pytań problemowych, skomplikowanych, konstruowanie odpowiedzi nie powinno trwać dłużej niż 2-3 dni. Gdy po upływie tego terminu pracownik punktu w dalszym ciągu nie będzie znał odpowiedzi na skierowane pytanie, powinien poinformować o tym uczciwie klienta oraz wskazać przybliżony termin jego rozstrzygnięcia. Udzielenie odpowiedzi powinno nastąpić w ciągu tygodnia od dnia poinformowania klienta o tej sytuacji⁹²².

Ważnym uprawnieniem potencjalnych wnioskodawców, beneficjentów jest domaganie się od PIFE zgodnego z prawem działania. Wykonując obowiązki służbowe pracownicy PIFE muszą bezwzględnie przestrzegać zasady praworządności. Zasada ta zobowiązuje ich do postępowania zgodnego z przepisami prawa krajowego i prawa Unii Europejskiej, z uwzględnieniem interesu publicznego, uzasadnionego interesu indywidualnego klienta oraz celu funkcjonowania punktu. Prowadzący konsultacje nie mogą proponować klientom rozwiązań niezgodnych z prawem krajowym i prawem UE ani też akceptować łamania prawa przez nich samych⁹²³.

Istotne znaczenie ma również prawo do równego traktowania klientów przez pracowników PIFE. Obsługa klientów punktu powinna być prowadzona w sposób jednakowy. Pracownicy PIFE nie mogą dyskryminować kogokolwiek, z jakiegokolwiek przyczyny, a w przypadku różnic w traktowaniu zobowiązani są uzasadnić swoje działanie wyłącznie obiektywnymi i istotnymi właściwościami konkretnej sprawy. W

⁹²¹ Por. Ibidem; Standardy Funkcjonowania Punktów Informacyjnych Instytucji Pośredniczących i Instytucji Pośredniczących II Stopnia Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 1 maja 2011, s. 5.

⁹²² Por. Standardy Funkcjonowania Sieci Punktów Informacyjnych, op. cit., s. 6.

⁹²³ Ibidem, s. 21.

tym miejscu przypomnieć należy, że równe traktowanie objawia się także przy realizacji uprawnienia dostępności PIFE dla wszystkich.

Klienci PIFE powinni mieć również prawo do zapewnienia przez pracowników punktu dyskrecji. Ważne jest, aby informacje na temat tego, z jakimi problemami zwracają się konkretne osoby nie były przekazywane podmiotom trzecim. Punkty nie powinny bez zgody potencjalnego beneficjenta powielać i przekazywać innym podmiotom autorskich rozwiązań projektowych o charakterze nowatorskim lub zindywidualizowanym⁹²⁴.

Standard prawa do dobrej administracji, w zakresie usług świadczonych przez PIFE, obejmuje również uprawnienie do realizacji usługi informacyjnej w komfortowych warunkach. Niezmiernie ważne jest, aby miejsce pracy punktu było przestronne, właściwie wyposażone i zorganizowane. W siedzibie punktu między innymi powinny się znajdować się:

- wydzielone miejsca do przeprowadzania indywidualnych konsultacji wyposażone w komputer z dostępem do Internetu,
- przynajmniej jedno stanowisko z komputerem posiadającym dostęp do Internetu i drukarki, odpowiednio przystosowane dla wszystkich klientów punktu,
- kącik, w którym klient może zapoznać się z publikacjami oraz materiałami informacyjno-promocyjnymi o tematyce funduszowej,
- kącik dla dzieci, z którego mogą skorzystać dzieci w chwili odbywania konsultacji przez rodzica/ opiekuna⁹²⁵.

Powyższe uprawnienia standardu dobrej administracji kluczowe dla działania, jakim jest „udzielanie informacji o funduszach UE” znajdują swoje bezpośrednie lub pośrednie odzwierciedlenie w dokumencie Standardy działania punktów informacyjnych funduszy europejskich. Jest to najważniejszy dokument określający w sposób kompleksowy zasady działania PIFE odzwierciedlający większość zasad unijnego standardu dobrej administracji.

⁹²⁴ Por. Standardy Funkcjonowania Punktów Informacyjnych Instytucji Pośredniczących, op. cit., s. 5.

⁹²⁵ Por. Standardy Funkcjonowania Sieci Punktów Informacyjnych, op. cit., s. 3-4; Organizacje pozarządowe w procesie finansowania regionalnych, op. cit., s. 44.

Standard prawa do dobrej administracji w ramach ogłoszenia konkursu o naborze wniosków.

Istnieje wiele usprawnień wnioskodawców związanych z ogłoszeniem konkursu o naborze wniosków. Pierwszym zasadniczym uprawnieniem jest prawo do pełnej informacji o ogłoszonym konkursie. Ogłoszenie powinno być możliwie najszerszej rozpowszechnione⁹²⁶. Dlatego niezbędne jest, aby informacja o naborze wniosków pojawiła się nie tylko na stronach internetowych instytucji ogłaszających i prowadzących konkursy oraz na stronie internetowej Centralnego Punktu Informacyjnego, ale również na stronach internetowych władz samorządowych, instytucji publicznych wdrażających fundusze UE, w mediach i prasie (w tym również w pismach branżowych)⁹²⁷. Potencjalni wnioskodawcy powinni być także świadomi istnienia harmonogramów konkursów w ramach danego programu operacyjnego, a także mieć do nich dostęp. Dlatego równie ważne jest szerokie rozpowszechnianie informacji w tym zakresie. Ogłoszenie o konkursie powinno zawierać między innymi: nazwę instytucji organizującej konkurs (IOK, którą może być na przykład IZ, IP, IW), wskazanie osi priorytetowej działania, poddziałania, typy projektów podlegających dofinansowaniu, rodzaje podmiotów, które mogą się ubiegać o dofinansowanie, kwotę środków przeznaczonych na dofinansowanie, maksymalną kwotę dofinansowania oraz termin, miejsce i sposób składania wniosków. Do ogłoszenia powinien być dołączony bezwzględnie regulamin konkursu, wzór formularza wniosku oraz instrukcja jego wypełniania, kryteria wyboru projektów oraz inne załączniki takie, jak na przykład wzory deklaracji, oświadczeń, wzór umowy o dofinansowanie projektu. Dostęp do informacji o naborze wniosków i jego warunkach powinien być równy to znaczy osiągalny także dla osób niepełnosprawnych, zwłaszcza niewidzących i niedowidzących⁹²⁸.

⁹²⁶ Por. K. Szara, Bariery pozyskiwania środków unijnych i ich wykorzystywania w aspekcie cyklu życia projektu, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 27, s. 178.

⁹²⁷ Por. Strategia Komunikacji Funduszy Europejskich w Polsce, op. cit., s. 77-78.

⁹²⁸ Por. Wytoczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 31 marca 2015 r., s. 10 i 17-20; Praktyczny poradnik dla beneficjentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Samorząd Województwa Wielkopolskiego, Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu, s. 47-49, http://www.efs.wup.poznan.pl/att/programy/PO_KL/publikacje/Praktyczny_poradnik_dla_Beneficjentow_Programu_Operacyjny_Kapital_Ludzki.pdf [07.07.2015]; organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 17 czerwca 2014 r., s. 25-26.; R. Cieślak, op. cit., s. 211.

Podkreślić trzeba, że ogłoszenie konkursu o naborze wniosków poprzedza jego organizacja, która wiąże się z realizacją wielu zadań, polegających między innymi na: przygotowaniu regulaminów konkursowych, formularzy wniosków i instrukcji ich wypełniania, wzorów załączników, z którymi po ogłoszeniu konkursu muszą zapoznać się i ostatecznie zmierzyć osoby chcące pozyskać dofinansowanie. Podczas ich sporządzania IOK powinna stworzyć gwarancje realizacji wielu uprawnień przysługujących potencjalnym wnioskodawcom. Wśród nich wskazać trzeba:

- prawo do możliwie najbardziej uproszczonej procedury aplikowania o fundusze UE prowadzącej do poprawnego złożenia wniosku,
- prawo do rzetelnie zorganizowanej procedury konkursowej, czyli przygotowanej w taki sposób, aby w trakcie jej trwania nie dochodziło do zmian na niekorzyść wnioskodawców na przykład w treści regulaminów, kryteriów ocen,
- prawo do zrozumiałych i jednoznacznie brzmiących dokumentów konkursowych (na przykład regulaminy konkursów, formularze wniosków, instrukcje ich wypełniania), zasad oceny zasad kwalifikowania wydatków,
- prawo do nieobciążania nadmiernymi i zbędnymi wymogami na przykład umieszczania we wniosku informacji niemających związku z opisywanym przedsięwzięciem, czy też dołączania do wniosku załączników nieadekwatnych do potrzeb konkursu,
- prawo do racjonalnych wymogów i zasad konkursu na przykład: dobór właściwych kryteriów formalnych i merytorycznych oceny wniosków; racjonalne określenie wydatków kwalifikowanych i niekwalifikowanych; racjonalne ustalenie harmonogramu konkursu, który przewiduje odpowiedni czas na przygotowanie wniosku, jego ocenę oraz skonstruowanie odwołań od oceny formalnej i merytorycznej⁹²⁹.

Podkreślić także trzeba, że z chwilą ogłoszenia konkursu IOK uruchamia proces udzielania informacji w zakresie tego konkursu, trwający właściwie do chwili jego

⁹²⁹ Por. M. Kołodziej-Hajdo, A. Surowiec, *Finansowanie projektów MŚP z funduszy unijnych. Korzyści i bariery*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 32, s. 543; I. Musiałkowska, *Wykorzystanie funduszy strukturalnych w Polsce po 2004 roku*, [w:] *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, pod red. S. Konopackiego, Łódź 2009, s. 232; *Ewaluacja przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do aplikowania o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013*, Raport końcowy, przygotowany przez Konsorcjum: FUNDEKO na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2008, s. 33; *Bariery w aplikowaniu o środki z EFS przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim*, Raport końcowy przygotowany przez PAG Uniconsult, Laboratorium Badań Społecznych, na zlecenie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu, s. 7.

rozstrzygnięcia. W tym przypadku działaniom informacyjnym powinny towarzyszyć te same uprawnienia przysługujące klientom, które zostały wyszczególnione w przypadku działalności PIFE. Są wśród nich są jednak takie, które powinny być gwarantowane bezwzględnie. Zalicza się do nich:

- prawo dostępu do instytucji – osoby odpowiedzialne za udzielanie informacji o konkursie powinny pozostawać dostępne w terminie i czasie wskazanym w regulaminie konkursu celem rozstrzygnięcia wątpliwości klientów w zakresie konkursu; instytucja powinna umożliwić szeroki wachlarz form konsultacji na przykład bezpośrednio, telefonicznie, pisemnie, elektronicznie,
- prawo dostępu do informacji – instytucja organizująca i prowadząca konkurs powinna przyjąć i rozstrzygnąć każde skierowane do niej zapytanie, bez względu na jego formę; dobrym pomysłem jest bieżące publikowanie na stronie internetowej wpływających do instytucji zapytań wraz z odpowiedziami w zakresie konkursu; odpowiedzi na pytania powinny mieć charakter wiążący do momentu ich zmiany⁹³⁰,
- prawo do udzielania informacji przez kompetentnych pracowników - osoby odpowiedzialne za udzielanie informacji o konkursie muszą doskonale znać zasady konkursu oraz problematykę funduszy UE, tak, by na bieżąco rozwiązywać zgłaszane problemy⁹³¹,
- prawo do uzyskania rzetelnej informacji – instytucja organizująca i prowadząca konkurs powinna udzielić wiarygodnej; sprowadzonej i wyczerpującej informacji,
- prawo do otrzymania odpowiedzi wraz z uzasadnieniem – osoby odpowiedzialne za udzielanie informacji udzielając odpowiedzi na problemowe zagadnienia powinny poprzeć ją merytorycznym lub prawnym uzasadnieniem,
- prawo do uzyskania zrozumiałej informacji - osoby odpowiedzialne za udzielanie informacji powinny dostosować język wypowiedzi do konkretnego odbiorcy, muszą prowadzić rozmowę lub konstruować odpowiedzi na kierowane zapytania w sposób zrozumiały dla zgłaszających się po pomoc,
- prawo do uzyskania informacji w rozsądnym terminie - osoby odpowiedzialne za udzielanie informacji nie mogą zwlekać z odpowiedziami na pytania kierowane w związku z konkursem z uwagi na ograniczony czas trwania

⁹³⁰ Por. Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020..., s. 10.

⁹³¹ Por. M. Kołodziej-Hajdo, A. Surowiec, op. cit., s. 545.

konkursu; IOK powinny być świadome tego, że zwlekając z wyjaśnieniem kwestii kluczowych dla przygotowania wniosku mogą blokować dalsze prace nad jego przygotowaniem⁹³²,

- prawo do równego traktowania - IOK nie może stosować regulaminu konkursu w sposób, który może skutkować faworyzowaniem poszczególnych klientów; wprowadzane przez z nią zmiany w konkursie, nie mogą być inne niż te wynikające z prawa oraz nie mogą działać na niekorzyść klientów, a także powinny być stosowane jednakowo względem nich⁹³³.

Standard prawa do dobrej administracji w ramach naboru wniosków.

Nabór wniosków polega na przyjmowaniu przez IOK wniosków w miejscu i czasie wskazanym w regulaminie konkursu. Standard prawa do dobrej administracji w tym przypadku powinien obejmować zaledwie dwa kluczowe uprawnienia, którymi są: prawo dostępu do instytucji, celem złożenia wniosku i prawo do otrzymania potwierdzenia jego rejestracji. Pierwsze uprawnienie wzywa instytucję przyjmującą wnioski do spełnienia wymogu dostępności dla wszystkich zwłaszcza osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich. W przypadku wystąpienia barier architektonicznych w miejscu naboru wniosków pracownicy instytucji muszą zastosować takie rozwiązania, które umożliwią osobie niepełnosprawnej złożenie wniosku, na przykład zorganizować dyżur pracownika w miejscu z widokiem na wejście do budynku. Instytucja powinna również przewidzieć możliwość złożenia wniosku za pośrednictwem poczty lub kuriera. Tu powstaje jednak ryzyko, że wniosek nie dotrze na czas zwłaszcza, gdy o jego przyjęciu nie decyduje data stempla pocztowego, a data/godzina fizycznego wpływu wniosku do instytucji. Każdy złożony do instytucji wniosek musi zostać zarejestrowany, a przyjmujący go urzędnik ma obowiązek wydać potwierdzenie jego rejestracji, które odpowiada zasadzie potwierdzenia odbioru pisma. W przypadku wniosków przesłanych pocztą lub kurierem potwierdzenie otrzymania i rejestracji może zostać przesłane wnioskodawcy pisemnie, pocztą tradycyjną lub drogą mailową.

⁹³² Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020..., s. 10.

⁹³³ Ibidem, s.10-11.

Standard prawa do dobrej administracji w ramach oceny formalnej i merytorycznej wniosku.

Podczas realizacji oceny przyjętych wniosków zarówno na etapie oceny formalnej, jak i oceny merytorycznej wnioskodawcom powinny przysługiwać niemalże identyczne uprawnienia.

Ocena wniosków pod względem formalnym jest realizowana przeważnie przez pracowników Instytucji Ogłaszającej Konkurs. Polega ona przede wszystkim na weryfikacji kompletności wniosku i załączonych do niego dokumentów⁹³⁴. Celem tego działania jest po pierwsze stwierdzenie, czy wyrażony we wniosku projekt może zostać objęty pomocą w ramach danego działania/poddziałania programu operacyjnego oraz czy wniosek został wypełniony poprawnie i zawiera wszystkie wymagane załączniki⁹³⁵. Weryfikacja powyższych wymogów odbywa się na podstawie listy kryteriów formalnych ustalanych odrębnie dla każdego programu operacyjnego, pod względem których ocenia się projekt. Kryteria te weryfikują między innymi czy:

- wniosek złożono do właściwego programu działania/poddziałania,
- wniosek złożono w odpowiedzi na ogłoszony konkurs,
- wniosek złożono we właściwym terminie i do właściwej instytucji,
- wniosek sporządzono na obowiązującym formularzu w języku polskim,
- wniosek złożono w odpowiedniej liczbie papierowych egzemplarzy oraz w wersji elektronicznej,
- wypełniono wszystkie wymagane pola we wniosku,
- wniosek posiada wymagane załączniki,
- wniosek jest podpisany przez upoważnione osoby i opatrzony pieczęcią,
- suma kontrolna na wszystkich stronach wniosku jest identyczna,
- wersja papierowa wniosku jest identyczna z wersją elektroniczną,
- wnioskodawca nie jest wykluczony z ubiegania się o dofinansowanie to znaczy znajduje się w grupie beneficjentów,
- projekt mieści się w ramach czasowych programu operacyjnego,
- projekt jest zgodny z celami programu,

⁹³⁴ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 września 2011 r. w sprawie III SA/Łd 752/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁹³⁵ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie III SA/Lu 183/111, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

- projekt jest zgodny z politykami horyzontalnymi zwłaszcza z polityką równych szans i zasadą zrównoważonego rozwoju⁹³⁶.

Kryteria formalne mogą ulegać podziałom⁹³⁷. Ich ocena przeważnie odbywa się tak zwaną „metodą zerojedynkową”, polegającą na odznaczeniu czy dane kryterium jest spełnione, czy też nie. Aby wniosek mógł uzyskać pozytywną ocenę formalną, musi spełniać wszystkie kryteria formalne wskazane w regulaminie konkursu. Jeśli tak się stanie - wniosek podlega ocenie merytorycznej. Jeśli jednak owych kryteriów nie spełnia, może zostać odrzucony lub podlegać poprawie/uzupełnieniom⁹³⁸.

Pozytywna ocena formalna wniosku o dofinansowanie skutkuje przekazaniem go do oceny merytorycznej, która jest kolejnym działaniem etapu aplikowania o fundusze UE. Oceną tą zajmują się specjalnie do tego powołane zespoły/komisje funkcjonujące w ramach instytucji ogłaszającej i prowadzącej konkurs. Ich członkami mogą być pracownicy IOK, oraz niezależni eksperci. Osoba kierująca takim zespołem/komisją – przewodniczący, w drodze losowania wyłania, dwóch oceniających, którzy dokonują właściwej merytorycznej oceny wniosku⁹³⁹. W przeciwieństwie do oceny formalnej ocena merytoryczna koncentruje się na treści wniosku. Polega ona na ocenie jego jakości według gradacji punktowej oceny poszczególnych kryteriów, nie zaś ocenie w trybie 0-1 (spełnia-nie spełnia), jak to się odbywa w przypadku oceny formalnej. Dokonuje się jej w oparciu o przyjęte w regulaminie konkursu kryteria merytoryczne⁹⁴⁰, które są ustalane indywidualnie dla każdego konkursu. Przykładem takich kryteriów są: zgodność projektu z celem, obszarem i działaniem programu; jakość zaplanowanych działań; zasadność planowanych wydatków; racjonalność harmonogramu projektu, realność realizacji

⁹³⁶ A. Szymańska, *Skuteczny wniosek, czyli jak wydoić „unijną krowę”*, Gliwice 2010, s. 51-53.

⁹³⁷ Wśród nich wyszczególnić można na przykład: kryteria brzegowe (dopuszczające) – wymagają bezwarunkowego spełnienia w przeciwnym wypadku wniosek zostaje automatycznie odrzucony (przykładowo pkt 1-4 spośród wyżej wskazanych); kryteria poprawności – wymagają bezwzględного spełnienia, jednak podlegają uzupełnieniu lub poprawnie w przypadku stwierdzonych we wniosku uchybień, błędów (przykładowo pkt 7 i 8 spośród wyżej wskazanych); kryteria dostępu – są to kryteria szczegółowe, specyficzne dla pewnych działań/poddziałań i typów projektów, które dotyczyć mogą na przykład: wnioskodawcy, grup docelowych, partnerstwa w ramach projektu, obszaru realizacji projektu, wysokości własnego wkładu finansowego - *Praktyczny poradnik...*, op. cit., s. 8-10. Witryna internetowa RPO województwa lubelskiego <http://www.npf.rpo.lubelskie.pl/front/page/get/134> [21.06.2014].

⁹³⁸ M. Kludacz, *Fundusze europejskie w ochronie zdrowia*, [w:] *Środki unijne w rachunkowości podmiotów leczniczych*, pod red. M. Hass- Symotiuł, Warszawa 2013, s. 40. Szerzej na ten temat w: R. Poźdźik, op. cit., s. 227-241.

⁹³⁹ Por. Kryteria oceny projektu PO IG Działania 5.2, Witryna internetowa Państwowej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, <https://poig.parp.gov.pl/index/index/651?pyt=2066&p=147&k=2> [21.06.2014]; *Praktyczny poradnik...*, op. cit., s. 53-55.

⁹⁴⁰ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 lutego 2014 r. w sprawie III SA/GI 15/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

zaplanowanych działań, uzasadnienie wdrożenia potrzeby realizacji projektu, dysponowanie zasobami niezbędnymi do realizacji projektu; dysponowanie pozwoleniami, koncesjami, licencjami niezbędnymi do realizacji projektu⁹⁴¹. Kryteria merytoryczne mogą dzielić się na kryteria ogólne (ich spełnienie jest niezbędne do możliwości otrzymania dofinansowania) oraz kryteria fakultatywne (ich spełnienie nie jest obligatoryjnym warunkiem otrzymania dofinansowania), kryteria merytoryczne I stopnia (są to kryteria indywidualne dla danego typu projektów) oraz kryteria merytoryczne II stopnia (są to kryteria poszerzone o kryteria szczegółowe dla danego typu projektu)⁹⁴². Na etapie oceny merytorycznej weryfikuje się również zgodność projektu z kryteriami horyzontalnymi (dopuszczającymi), które musi spełniać każdy projekt. Do kryteriów tych zalicza się między innymi:

- zgodność z prawodawstwem unijnym oraz właściwymi zasadami unijnymi (w tym między innymi: zasadą równości szans kobiet i mężczyzn, zasadą równości szans i niedyskryminacji, zasadą zrównoważonego rozwoju, zasadą partnerstwa),
- zgodność projektu z prawodawstwem krajowym (na przykład kodeksem pracy, ustawą prawo zamówień publicznych),
- zgodność projektu z zasadami pomocy publicznej⁹⁴³.

Ocena merytoryczna może również obejmować weryfikację projektu pod kątem kryteriów strategicznych (na przykład PO KL). Dotyczą one preferowania określonych typów projektów przez instytucję ogłaszającą i prowadzącą konkurs. Jako przykład w tym miejscu wskazać można IP, która na podstawie zebranych danych postanawia udzielić wsparcia szczególnie kobietom powracającym na rynek pracy po urodzeniu dziecka albo firmom zlokalizowanym poza obszarem miejskim. Spełnienie kryteriów strategicznych powoduje otrzymanie premii punktowej, gdy projekt uzyskał minimum punktowe za spełnienie ogólnych kryteriów merytorycznych. Kryteria strategiczne mogą, ale nie muszą być spełnione by projekt miał szansę pozytywnie przejść ocenę

⁹⁴¹ J. W. Tkaczyński, M. Świstak, E. Sztorc, *Projekty europejskie. Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych*, Warszawa 2011, s. 324-325, tam również szerzej na temat oceny merytorycznej projektu.

⁹⁴² R. Poźdźnik, op. cit., s. 231; *Kryteria wyboru projektów w ramach RPO WD 2014-2020*, http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/pife/SZOOP_07.15_zal_nr3_kryteria_wyboru.pdf; *Kryteria wyboru projektów*, witryna internetowa Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach: http://www.wfosigw.katowice.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=69:kryteria-wyboru-projektow&catid=17:fundusze-europejskie&Itemid=199 [10.10.2015].

⁹⁴³ Por. J. W. Tkaczyński, M. Świstak, E. Sztorc, *Projekty europejskie...*, s. 315-321.

merytoryczną i otrzymać maksymalną liczbę punktów. Końcowa ocena projektu stanowi średnią arytmetyczną punktów z dwóch ocen wniosku, za spełnianie ogólnych kryteriów merytorycznych oraz jeśli dotyczy średniej arytmetycznej punktów z dwóch ocen wniosku za spełnianie kryteriów strategicznych, o ile wniosek od każdego z oceniających uzyskał wymagane minimum punktowe. W przypadku rozbieżnych ocen zespół/komisja oceniający-ca projekt podejmuje ostateczną decyzję odnośnie oceny końcowej bądź konieczności skierowania projektu do dodatkowej oceny trzeciego oceniającego⁹⁴⁴.

Standard prawa do dobrej administracji w ramach oceny wniosków o dofinansowanie powinien obejmować wiele niekiedy trudnych do powierzchownego rozróżnienia uprawnień. Do kluczowych z nich należy zaliczyć:

- prawo do bezstronnej i obiektywnej oceny,
- prawo do niezależnej oceny,
- prawo do rzetelnej oceny,
- prawo do kompetentnej oceny wniosku,
- prawo do oceny wniosku w stosownym terminie,
- prawo do przejrzystości działań instytucji,
- prawo do uzupełnienia drobnych uchybień i błędów formalnych,
- prawo do złożenia wyjaśnień, celem uzyskania rzetelnej oceny merytorycznej.

Katalog zasadniczych uprawnień przysługujących wnioskodawcom otwiera prawo do bezstronnej oceny wniosku. Zachowanie bezstronności podczas oceny projektów oznacza niestosowanie indywidualnych preferencji względem grupy czy typów beneficjentów dopuszczonych do udziału w konkursie. Realizacji tego obowiązku służą mają odpowiednio przygotowane kryteria wyboru projektów, których stosowanie uniemożliwia kierowanie się indywidualnymi preferencjami o charakterze podmiotowym oraz ustanowione mechanizmy gwarantujące bezstronność oceniających. Najważniejszym z nich jest wprowadzanie obowiązku podpisywania oświadczeń o bezstronności przez pracowników instytucji włączonych w proces oceny projektów oraz ekspertów. Oceniający projekty poświadczają w nich niewystępowanie przesłanek wskazanych w art. 24 ust. 1 i 2 k.p.a., które mogłyby spowodować ich wyłączenie z

⁹⁴⁴Przewodnik po kryteriach wyboru projektów (udzielania dofinansowania) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 28 kwietnia 2008 r., s. 25- 31.

tego działania⁹⁴⁵. Zgodnie z nim w ocenie danego projektu zdecydowanie nie może brać udziału osoba, która między innymi:

- jest wnioskodawcą lub brała udział w przygotowaniu wniosku o dofinansowanie,
- brała udział w przygotowaniu wniosku konkurencyjnego z wnioskiem będącym przedmiotem oceny,
- pozostaje z wnioskodawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że wynik oceny projektu może mieć wpływ na jej prawa i obowiązki,
- pozostaje z wnioskodawcą w: związku małżeńskim, stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia, związku z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli (wyłączenie to ma zastosowanie nawet po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki, kurateli),
- jest związana z wnioskodawcą stosunkiem cywilnoprawnym lub stosunkiem pracy (lub przed upływem trzech lat od daty wszczęcia procedury konkursowej pozostawała z nim w stosunku pracy lub zlecenia),
- jest członkiem organów zarządzających i nadzorczych, współnikiem, udziałowcem lub akcjonariuszem podmiotu, który przygotował oceniany wniosek,
- pozostaje z wnioskodawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości, co do jej bezstronności,
- ma wszczęte dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne, w przedmiocie wątpliwości zachowania wiarygodności, bezstronności lub rzetelności⁹⁴⁶.

W każdym przypadku, gdy oceniający poweźmie informację o wystąpieniu jakiegokolwiek okoliczności mogącej rzucać cień na jego bezstronność w odniesieniu do oceny konkretnego wniosku zobowiązany jest powiadomić o tym kierownictwo IOK

⁹⁴⁵ Ibidem.

⁹⁴⁶ Por. art. 24 ust 1 i 2 k.p.a., Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168 ze zm.; Załącznik nr 2 Oświadczenie pracownika IP o bezstronności (dotyczące okoliczności mogących rodzić konflikt interesów) do Zarządzenia nr 39/2015 Dyrektora Narodowego Centrum badań i Rozwoju z dnia 23 listopada 2015 r. w sprawie powołania Komisji Oceny Projektów dla konkursu nr 1/4.1.4./2015 organizowanego w ramach Działania 4.1 „Badania naukowe i prace rozwojowe”, Poddziałanie 4.1.4 Projekty aplikacyjne Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, 2014-2020, http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/eksperci/dokumenty_dla_recenzentow/zarzadzenie_4.1.4.pdf [09.11.2015]; Oświadczenie o poufności i bezstronności załączone do Regulaminu pracy Komisji Oceny Projektów oceniającej wnioski o dofinansowanie w ramach EFRR RPO WO 2014-2020 przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Polskiego Uchwała nr 381/2015 z dnia 19 marca 2015 r., http://opolskie.pl/docs/regulamin_kop_efrr_2014_2.pdf [09.11.2015].

lub przewodniczącego komisji oceny projektów (KOP). Osoby te decydują o tym, czy wyłączyć oceniającego z procesu oceny i ujawniają powody tego wyłączenia. Wyłączenie może nastąpić także z inicjatywy oceniającego lub przewodniczącego KOP jeśli zachodzą ku temu przesłanki⁹⁴⁷.

Wnioskodawca powinien mieć także prawo do obiektywnej oceny wniosku. Jego realizacja wiąże się z koniecznością przestrzegania przez oceniających wymogu obiektywności⁹⁴⁸. Polega on na dokonaniu oceny opierając się na ustalonych dla danego konkursu kryteriach. Ich spełnienie powinno być weryfikowane zgodnie z najwyższą wiedzą i doświadczeniem oceniającego. Zapewnieniu obiektywności oceny służy również opinia eksperta, która nie musi mieć charakteru wiążącego dla Komisji Oceny Projektów⁹⁴⁹.

Kolejnym kluczowym uprawnieniem, które powinno przysługiwać wnioskodawcy jest prawo do niezależnej oceny wniosku⁹⁵⁰. Wynika ono z zasady niezależności, którą sądy administracyjne uznają za podstawową zasadę działania członków KOP, która oznacza samodzielność w treści dokonywanych ocen na każdym jej etapie, także na etapie ponownej oceny wniosku⁹⁵¹. Oceniający dokonując oceny musi być wolny od jakichkolwiek nacisków ze strony kierownictwa IOK, współpracowników, członków zespołu KOP, a także podmiotów zewnętrznych. W przypadku wystąpienia jakiegokolwiek próby wpłynięcia na ocenę wniosku, oceniający jest zobowiązany poinformować o tym fakcie kierownictwo IOK lub przewodniczącego Komisji Oceny Projektów⁹⁵².

⁹⁴⁷ Por. art. 6 ust. 5 Regulaminu pracy Komisji Oceny Projektów RPOWP 2014-2020 w ramach EFS, https://www.google.pl/?gfe_rd=cr&ei=linUVrOSGove8gf10r7oDQ&gws_rd=ssl#q=regulamin+komisji+oceny+projekt%C3%B3w; Art. 8. Regulaminu pracy Komisji Oceny Projektów oceniającej wnioski złożone w konkursie nr RPMP.09.01.01-IP.01-12-007/15 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020, https://www.fundusze.malopolska.pl/download/program-regionalny/skorzystaj/ogloszenia-o-naborach/RPMP-09-01-01-IP-01-12-00715/Zal_nr_08_do_Regul_konkursu_Regulamin_KOP.pdf [21.11.2015].

⁹⁴⁸ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lipca 2014 r. w sprawie V SA/Wa 1387/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁹⁴⁹ J. Jaworska, M. Zalewska, M. Maj, P. Rychlicki, *Dobre praktyki w procesie oceny i wyboru projektów w priorytetach I–V Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, Raport końcowy z badania*, Warszawa 2014, s. 51-61, 73.

⁹⁵⁰ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 października 2014 r. w sprawie V SA/Wa 2545/14, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie I SA/Gd 217/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁹⁵¹ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 31 sierpnia 2012 r. w sprawie III SA/Łd 651/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁹⁵² Por. Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, op. cit., s. 36.

Uprawnieniem przysługującym wnioskodawcom powinno być również prawo do rzetelnej i prawidłowej oceny wniosków⁹⁵³. Obowiązek zapewnienia rzetelnej oceny wniosku, zarówno w minionej, jak i obecnej perspektywie podkreślono w przepisach prawa, a dokładnie w art. 31 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹⁵⁴ oraz w art. 37 ust. 1 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie Polityki Spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020⁹⁵⁵. Rzetelna ocena wniosku opiera się na dokładnym zapoznaniu się z treścią projektu oraz problemem, którego ten projekt dotyczy. Oceniający po dokonaniu tej czynności jest zobowiązany ocenić projekt zgodnie z ustawowymi regułami oceny (kryteriami formalnymi lub merytorycznymi) przewidzianymi dla danego konkursu. Działa on rzetelnie, gdy dokładnie i kompletnie uzasadnia wynik oceny spełnienia każdego kryterium, wskazując przy tym na okoliczności, które zadecydowały o przyznaniu określonej liczby punktów. W przypadku wystąpienia problemu w postaci trudności oceny spełnienia któregokolwiek z kryteriów oceniający nie powinien kierować się przecuciem, ani też przyjmować kompromisowych rozwiązań, lecz zwrócić o pomoc eksperta⁹⁵⁶.

Kluczowym uprawnieniem standardu prawa do dobrej administracji w ramach oceny wniosków powinno być też prawo do oceny wniosków przez osoby posiadające odpowiednie kompetencje i doświadczenie⁹⁵⁷. Realizacja tego uprawnienia wiąże się ze skrupulatnym dobieraniem przez IOK osób, które mają być zaangażowane w ocenę projektu. Niewyobrażalne jest, aby w takim działaniu uczestniczyły osoby nieposiadające odpowiedniego poziomu wiedzy i doświadczenia, ponieważ rzuca to cień na rzetelność dokonanej oceny. Podkreślić trzeba, że na każdym z etapów oceny znaczenie mają inne kompetencje i umiejętności. Na etapie oceny formalnej szczególnie cenna okazuje się wiedza w zakresie funduszy UE, znajomość konkretnego programu operacyjnego, znajomość przepisów prawa UE i prawa krajowego w zakresie funduszy UE, znajomość wytycznych ministerialnych w zakresie funduszy UE, znajomość regulaminu konkretnego konkursu oraz kryteriów oceny formalnej danego konkursu. Z

⁹⁵³ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 21 sierpnia 2013 r. w sprawie V SA/Wa 1620/13, 224/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁹⁵⁴ Dz. U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658.

⁹⁵⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1146.

⁹⁵⁶ Por. Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020, op. cit., s. 9.

⁹⁵⁷ Por. J. W. Tkaczyński, M. Świstak, E. Sztorc, *Projekty europejskie...*, s. 329; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 maja 2012 r. w sprawie III SA/Kr 224/12, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, z dnia 25 września 2014 r. w sprawie III SA/Łd 678/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

kolei na etapie oceny merytorycznej kluczowe znaczenie ma wiedza merytoryczna i doświadczenie w obszarze ocenianego projektu. Z raportu Monitoring procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich na Podlasiu, zrealizowanego w 2009 roku przez Fundację Prawo i Partnerstwo wynika, że do oceny wniosków IOK angażowały własne zasoby kadrowe. Pracownicy instytucji oceniający projekty legitymizowali się szkoleniami (także certyfikowanymi) w zakresie aspektów formalno-prawnych funkcjonowania funduszy⁹⁵⁸. Problem jednak w tym, że członkowie KOP przeważnie nie posiadają wystarczających kompetencji pozwalających na rzetelne odniesienie się do wartości merytorycznej wniosków. Co więcej - w minionej perspektywie finansowej kompetencjami takimi w zakresie niektórych programów operacyjnych (na przykład PO IG) często nie dysponowali także powoływani do oceny wniosków eksperci zewnętrzni (figurujący w oficjalnych bazach ekspertów)⁹⁵⁹. Z badania ewaluacyjnego na temat: Ocena stosowanych trybów wyboru projektów w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013 wynika, że zarówno IOK jak i wnioskodawcy zgłaszają zastrzeżenia odnośnie sposobu ich powoływania. Okazuje się, że nabory kandydatów na ekspertów odbywały się wyłącznie na podstawie złożonych dokumentów i rozmów kwalifikacyjnych. Ich kompetencje nie były weryfikowane na przykład przez testy w zakresie wiedzy i umiejętności w danym obszarze tematycznym⁹⁶⁰. Nie wypracowano też formuły włączenia w proces oceny kompetentnych przedstawicieli nauki i szkolnictwa wyższego. Według sądów administracyjnych wiedza i doświadczenie osoby zatrudnionej na stanowisku eksperta nie mogą budzić wątpliwości⁹⁶¹. Wydaje się zatem, że celem zapewnienia rzetelnej i bezstronnej oceny wniosków należałoby wprowadzić jednolite standardy naboru kandydatów na ekspertów. Ocenę merytoryczną projektów należałoby powierzyć wyłącznie tym ekspertom, których wiedzę i doświadczenie w konkretnym obszarze tematycznym potwierdza odpowiedni certyfikat lub odpowiednie kwalifikacje zawodowe/naukowe (swoiste *ne bis in idem*). Skoro jedna osoba podlega wnikliwej

⁹⁵⁸ A. Zadykowicz, *Wyniki badań socjologicznych*, [w:] *Monitoring procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich na Podlasiu*, pod red. M. Perkowskiego, Białystok 2009, s. 35.

⁹⁵⁹ *Postulaty stałej konferencji ds. konsultacji funduszy europejskich 2014 -2020 przy Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych w sprawie zasad wyboru projektów na nową perspektywę finansowania*, Warszawa 2013, s. 2, http://nowaperspektywa.ngo.pl/files/nowaperspektywa.ngo.pl/public/zasady_wyboru_projektow.pdf [07.09.2015].

⁹⁶⁰ *Ocena stosowanych trybów wyboru projektów w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013. Raport końcowy*, Centrum Rozwoju Społeczno – Gospodarczego, Szczecin 2013, s. 79

⁹⁶¹ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2010 r. w sprawie V SA/Wa 858/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

procedurze kwalifikacyjnej uzyskując stopień, tytuł, uprawnienia, to poddawanie jej dodatkowej weryfikacji łącznie z osobami nieposiadającymi stopni, tytułów, uprawnień jest zbędne a nawet absurdalne.

Standard prawa do dobrej administracji podczas realizacji oceny projektów powinien obejmować także prawo wnioskodawcy do oceny wniosku w stosownym terminie⁹⁶². Ocena formalna oraz ocena merytoryczna muszą zostać przeprowadzone zgodnie z harmonogramem przyjętym przez instytucję ogłaszającą i prowadzącą konkurs. Powinien być on znany także wnioskodawcom. Dlatego też wskazane jest, aby dokumentacje konkursowe zawierały przybliżone terminy realizacji poszczególnych działań instytucji. Wiedza ta jest im niezbędna celem ustalenia daty rozpoczęcia projektu i sporządzenia harmonogramu jego działań. Respektowanie przyjętych przez IOK terminów naboru wniosków jest bardzo istotne, w przeciwnym razie opóźnienia wyników ocen mogą przysporzyć wnioskodawcom wiele problemów. Jednym z nich jest późniejsze rozpoczęcie realizacji projektu i konieczność zmiany pierwotnie przyjętego harmonogramu. W konsekwencji może to powodować znaczne przesunięcia w czasie poszczególnych działań, co jest niekorzystne zwłaszcza dla inwestycji budowlanych. W innym przypadku przedłużająca się ocena projektów może skutkować tym, że założone w projekcie cele staną się niemożliwe do realizacji z powodu na przykład zaistniałych zmian w gospodarce (zmiany popytu, zmiany cen, wzrost konkurencji). Celem uniknięcia tego typu komplikacji ocena projektów powinna się odbyć zgodnie z przyjętymi założeniami. Przekroczenie terminu powinno być dopuszczalne jedynie w sytuacji, gdy regulamin konkursu przewiduje taką możliwość.

Wnioskodawcy powinno przysługiwać prawo do przejrzystości działań instytucji. Oznacza ono zapewnienie wnioskodawcom dostępu do informacji związanych z przebiegiem oceny jego wniosku. Informacje w tym zakresie mogą być udzielane indywidualnie na prośbę wnioskodawcy oraz przez zbiorowe komunikaty zamieszczane na bieżąco na stronie internetowej IOK, w których instytucja informuje o tym, na jakim etapie znajduje się dany konkurs⁹⁶³.

Innym uprawnieniem jest prawo wnioskodawcy do uzupełnienia i skorygowania wniosku⁹⁶⁴. Niniejsze uprawnienie ma szczególne znaczenie podczas dokonywania oceny formalnej wniosku. Składanie projektu jest czynnością dość skomplikowaną i

⁹⁶² Por. M. Kołodziej- Hajdo, A. Surowiec, op. cit., s. 542; I. Musiałkowska, op. cit., 232.

⁹⁶³ Por. Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020, op. cit., s. 9.

⁹⁶⁴ Ibidem, s. 15.

stresującą zwłaszcza dla wnioskodawców przystępujących do konkursu po raz pierwszy. Z powodu braku doświadczenia bądź zwykłego przeoczenia mogą oni dopuścić się drobnych uchybień lub błędów, które nie powinny skutkować odrzuceniem wniosku. W takiej sytuacji zasady konkursu muszą przewidywać możliwość dokonywania uzupełnień i korekt, na przykład podpisów, pieczęci, dołączania pominiętych załączników, dołączania niewydrukowanej strony wniosku z tą samą sumą kontrolną, czy też poprawek w danych wnioskodawcy zawartych we wniosku. Błędy tego typu są możliwe do skorygowania i nie wpływają zasadniczo na treść wniosku, dlatego wnioskodawcy powinni mieć szansę ich naprawienia. W przeciwnym wypadku dochodzi do bezsensownego zniweczenia kilkumiesięcznej pracy i starań wnioskodawcy, którego projekt mógł przynieść wiele społecznych czy gospodarczych korzyści. Wnioskodawca powinien otrzymać wezwanie do usunięcia błędów formalnych, które w sposób jasny i nie budzący wątpliwości określa rodzaj błędów i braków w złożonych dokumentach aplikacyjnych⁹⁶⁵.

Na etapie oceny merytorycznej do tej pory nie dopuszczano możliwości wnoszenia jakichkolwiek poprawek czy korygowania błędów we wnioskach. Z uwagi jednak na to, że w formularzach wniosków z reguły istnieją ograniczenia co do wielkości treści, często wnioskodawcy zmuszeni są przedstawić jedynie ogólny zarys pomysłu, który nie zawsze do końca jest zrozumiały dla oceniających projekty. Dlatego wnioskodawcom powinno przysługiwać prawo do wypowiedzenia się w zakresie treści wniosku w sytuacjach wątpliwych dla oceniającego. Uprawnienie to jest odpowiednikiem prawa do wysłuchania. Oczywiście zainicjowanie kontaktu w tej sytuacji leży po stronie IOK lub oceniającego projekt członka KOP/eksperta, za zgodą przewodniczącego KOP. Złożone wyjaśnienia powinny stanowić integralną część wniosku. Mają one prowadzić jedynie do ujednoznacznienia, uporządkowania lub doprecyzowania treści wniosku⁹⁶⁶.

⁹⁶⁵ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2013 r. w sprawie II GSK 2104/12, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 lutego 2010 r. w sprawie I SA/Kr 1687/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁹⁶⁶ Por. Wytyczne programowe w zakresie wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, s. 9, [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/14215/wytyczne .pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/14215/wytyczne.pdf) [03.09.2015].

Standard prawa do dobrej administracji w ramach ogłoszenia wyników konkursu.

Ogłoszenie wyników konkursu polega na upublicznieniu przez IOK zbiorczych wyników ocen wszystkich złożonych projektów w ramach danego konkursu. Informacja taka powinna pojawić się na stronie internetowej IOK i być dostępna dla wszystkich⁹⁶⁷. Ogłoszenie o wynikach oceny formalnej powinno wskazywać projekty spełniające kryteria formalne, projekty niespełniające kryteriów formalnych oraz projekty wymagające dokonania uzupełnień formalnych. Z kolei wyniki oceny merytorycznej określają projekty zakwalifikowane do dofinansowania, projekty, które uzyskały pozytywną ocenę merytoryczną, ale nie zostały zakwalifikowane do dofinansowania oraz projekty odrzucone z powodu niezyskania minimum punktowego. Ostateczna lista rankingowa projektów powinna zawierać między innymi: nazwę instytucji, tytuł projektu, liczbę przyznanych w ocenie punktów, status projektu (na przykład dofinansowany, niedofinansowany, odrzucony) oraz wnioskowaną kwotę dotacji.

Poza prawem każdego wnioskodawcy do poznania zbiorczych wyników konkursu powinno mu przysługiwać prawo do otrzymania indywidualnej decyzji o wynikach oceny złożonego projektu wraz z uzasadnieniem i zbiorczą kartą oceny formalnej lub merytorycznej⁹⁶⁸. W związku z tym IOK zobligowana jest po każdym etapie oceny przedstawić w formie pisemnej jej rezultat wraz z uzasadnieniem, które powinno wyczerpująco ukazać stan faktyczny i prawny, wyjaśniać powody, przedstawiać tok rozumowania oceniającego, a nie wyłącznie konkluzję, do jakiej doszedł⁹⁶⁹. W przypadku oceny formalnej, jeśli wniosek uzyskał ocenę pozytywną instytucja informuje wnioskodawcę o skierowaniu go do kolejnego etapu oceny. Jeśli natomiast wniosek zawiera uchybienia formalne, kwalifikujące się do uzupełnienia, pismo powinno wskazywać braki i wezwać wnioskodawcę do ich uzupełnienia w określonym terminie. W przypadku negatywnej oceny formalnej wnioskodawca powinien otrzymać uzasadnienie takiego wyniku. Na etapie oceny merytorycznej wnioskodawca ma również prawo uzyskać pełną informację odnośnie oceny własnego

⁹⁶⁷ Art. 45 ust. 2 i art. 46 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz. U. z 2014 r. poz. 1146; Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Wytoczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020, op. cit., s. 24.

⁹⁶⁸ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 sierpnia 2014 r. w sprawie III SA/Kr 299/14, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2014 r. w sprawie V SA/Wa 1708/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁹⁶⁹ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2014 r. w sprawie V SA/Wa 1645/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

wniosku. Rezultat wyniku na tym etapie może być pozytywny, co oznacza otrzymanie dofinansowania lub negatywny, co oznacza nieprzyznanie dofinansowania z powodu wyczerpania alokacji (wówczas projekt zostaje umieszczony na liście rezerwowej) lub z powodu nieuzyskania wymaganego minimum punktowego. W przypadku otrzymania dofinansowania wnioskodawca oprócz informacji o wyniku oceny wraz z jej uzasadnieniem powinien poznać dalsze instrukcje prowadzące do podpisania umowy o dofinansowanie. Z kolei w związku z otrzymaniem negatywnej oceny wnioskodawca, oprócz jej uzasadnienia powinien otrzymać (w przypadku, gdy projekt uzyskał wymaganą liczbę punktów) informację o zamieszczeniu projektu na liście rezerwowej oraz pouczenie o możliwości odwołania się. Przysługuje ono także wnioskodawcy, którego wniosek nie uzyskał wymaganego minimum punktowego⁹⁷⁰. Pouczenie takie powinno zawierać informację o przysługujących wnioskodawcy środku odwoławczym, wskazanie terminu i sposobu jego wniesienia, wskazanie instytucji, do której wnioskodawca może się odwołać oraz opis procedury odwoławczej⁹⁷¹.

Po ogłoszeniu wyników oceny wniosków, wnioskodawcy powinno przysługiwać również prawo dostępu do dokumentów dotyczących oceny wniosku⁹⁷². Instytucja organizująca i prowadząca konkurs powinna w miejscu swojej siedziby udostępnić wnioskodawcom dokumenty związane z procesem oceny jego wniosku celem weryfikacji prawidłowości dokonanych podczas oceny czynności. Wnioskodawca powinien mieć prawo przeglądać i kopiować otrzymane do wglądu materiały⁹⁷³. Powstaje pytanie, czy wnioskodawca powinien znać nazwiska osób, które dokonały oceny jego wniosku. Wydaje się, że takie uprawnienie powinno przysługiwać zwłaszcza wnioskodawcom, których projekty nie uzyskały pozytywnych ocen z poszczególnych etapów oceny. Dzięki takiej informacji wnioskodawca może zweryfikować realizację zasady bezstronności i stwierdzić czy ocena jego projektu jest wynikiem bezstronnej i rzetelnej analizy wniosku, czy też skutkiem stronniczego zachowania się oceniającego względem wnioskodawcy.

⁹⁷⁰ Por. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie II GSK 120/13, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie I GSK 1619/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁹⁷¹ Por. Art. 30a ust 3 ustawy z dnia z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006, nr 227 poz. 1658; Art. 46 ust. 5 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz. U. z 2014 r. poz. 1146; J. W. Tkaczyński, M. Świstak, E. Sztorc, *Projekty europejskie...*, s. 285-289.

⁹⁷² Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie I SA/Rz 737/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁹⁷³ Por. Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020, op. cit., s. 16.

Standard prawa do dobrej administracji w ramach podpisania umowy o dofinansowanie projektu.

Podpisanie umowy o dofinansowanie projektu jest zwięźczeniem starań wnioskodawcy o otrzymanie wsparcia. Procedura jej zawierania rozpoczyna się właściwie z momentem otrzymania przez wnioskodawcę oficjalnego pisma, które potwierdza przyznanie dotacji. Pismo to, poza wskazanymi już poprzednio elementami takimi, jak uzasadnienie wyniku oceny oraz karta oceny merytorycznej, powinno informować wnioskodawcę o dalszej procedurze działania prowadzącej do otrzymania dotacji. Jednym z pierwszych może być podjęcie negocjacji. Wnioskodawca powinien zostać poinformowany o tym, że ma do nich prawo, gdy IOK kwestionuje istnienie lub wysokość pewnych wydatków w projekcie⁹⁷⁴. Wnioskodawca nie musi automatycznie przystać na decyzję instytucji o ich eliminacji lub obniżeniu. Ma prawo dążyć do ich zachowania lub ustalenia w takiej wysokości, która pozwoli na realizację konkretnego działania w projekcie. Ponadto, wnioskodawca powinien zostać poinformowany przez IOK o dokumentach, jakie musi zgromadzić do celów podpisania umowy o dofinansowanie projektu. Również przed jej podpisaniem powinien mieć prawo do zapoznania się z prawami i obowiązkami z niej wynikającymi oraz konsekwencjami, jakie grożą mu w związku z niedotrzymaniem postanowień umowy i nieprawidłową realizacją projektu.

4.2 STANDARD PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI NA ETAPIE PROCEDURY ODWOŁAWCZEJ

W okresie finansowania 2007-2013 procedura odwoławcza w ramach istniejących wówczas programów operacyjnych, w tym programów regionalnych, nie była identyczna⁹⁷⁵. W trakcie trwania całej perspektywy określały ją inne reżimy prawne⁹⁷⁶. Ostatnia nowelizacja w tym okresie została dokonana w wyniku wyroku

⁹⁷⁴ R. Cieślak, op. cit., s. 211.

⁹⁷⁵ Zob. W. Hryniewicka, A. Maciorowska, *Schematy procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich w Polsce*, [w:] *Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich*, pod red. M. Perkowskiego, Warszawa 2010, s. 166-213.

⁹⁷⁶ R. Poźdźnik, op. cit., s. 301.

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 roku. Z uwagi na to, że wyrok miał związek z kwestią praw i obowiązków wnioskodawców między innymi w odniesieniu do procedury odwoławczej warto go nieco przybliżyć.

Wyrok jest skutkiem skargi łódzkiego przedsiębiorcy, który starał się pozyskać dofinansowanie na realizację projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego. Jego wniosek nie przeszedł pozytywnie etapu oceny formalnej. Został odrzucony z powodu nieuzupełnienia w terminie stwierdzonych we wniosku uchybień. W związku z tym przedsiębiorca postanowił złożyć protest, który uchwałą nr 1272/10 z 17 sierpnia 2010 roku Zarządu Województwa Łódzkiego (ZWŁ) został oddalony. W następstwie tej sytuacji przedsiębiorca wniósł skargę do WSA, w której zarzucił ZWŁ naruszenie art. 30b ustawy o polityce rozwoju w związku z § 14 pkt 9 i 12 regulaminu konkursu (stanowiącego załącznik do uchwały Zarządu Województwa Łódzkiego z 26 stycznia 2010 roku nr 113/10) oraz § 14 pkt 9 i § 14 pkt 2 regulaminu konkursu, przejawiające się między innymi w błędnej wykładni zasad obliczania terminów uzupełniania braków formalnych wniosku o dofinansowanie z programu operacyjnego. W związku ze skargą WSA zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem czy: art. 5 pkt 11⁹⁷⁷, art. 30b ust. 1 i 2⁹⁷⁸ oraz art. 30c ust. 1⁹⁷⁹ u.z.p.p.r. (Dz. U. z 2009 r. nr 84, poz. 712) są zgodne z art. 2⁹⁸⁰, art. 7⁹⁸¹, art. 31 ust. 3⁹⁸², art. 87⁹⁸³ i art. 184⁹⁸⁴ Konstytucji RP. Po zapoznaniu się ze sprawą oraz opiniami

⁹⁷⁷ Art. 5 pkt 11 u.z.p.p.r.: „system realizacji – 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”.

⁹⁷⁸ Art. 30 ust. 1 u.z.p.p.r.: „W przypadku negatywnej oceny projektu wnioskodawca, po otrzymaniu informacji, o której mowa w art. 30a ust. 3, może wnieść środki odwoławcze przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego, w terminie, trybie i na warunkach tam określonych. ustęp 2 w brzmieniu: System realizacji programu operacyjnego musi uwzględniać co najmniej jeden środek odwoławczy przysługujący wnioskodawcy w trakcie ubiegania się o dofinansowanie”.

⁹⁷⁹ Art. 30c. ust. 1: „Po wyczerpaniu środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji programu operacyjnego i po otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, o której mowa w art. 30b ust. 4, wnioskodawca może w tym zakresie wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”.

⁹⁸⁰ Art. 2. Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

⁹⁸¹ Art. 7. Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

⁹⁸² Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

⁹⁸³ Art. 87 Konstytucji RP: „1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

takich organów jak: Marszałek Sejmu, Prokurator Generalny i minister rozwoju regionalnego, TK stwierdził między innymi, że kwestia praw i obowiązków uczestników konkursów powinna być uregulowana w ustawie, a nie w dokumentach składających się na system realizacji programów operacyjnych. Trybunał orzekł, więc że:

1. Art. 5 pkt 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. nr 84, poz. 712 i nr 157, poz. 1241) przez to, że dopuszcza uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jest niezgodny z art. 87 Konstytucji.

2. Art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dopuszcza uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w toku postępowania o dofinansowanie z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jest niezgodny z art. 87 Konstytucji.

3. Art. 30c ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim uzależnia prawo do skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych w aktach niebędących źródłem powszechnie obowiązującego prawa, jest niezgodny z art. 87 Konstytucji.

TK wskazał również, że powyższe przepisy, tracą moc obowiązującą z upływem osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁸⁵. Przepisy u.z.p.p.r. w zakresie procedury odwoławczej (w związku z wyrokiem TK) ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹⁸⁶, (która weszła w życie 28 czerwca 2013 roku) otrzymały nowe brzmienie⁹⁸⁷. Nie zmieniły one jednak dotychczasowego przebiegu

2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”.

⁹⁸⁴ Art. 184 Konstytucji RP: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”.

⁹⁸⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11, Dz. U. z 2011 r., nr 279, poz. 1644.

⁹⁸⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 714.

⁹⁸⁷ Zgodnie z ustawą art. 5 pkt 11 uchylono, z art. 30b otrzymał brzmienie: Wnioskodawcy, w przypadku negatywnej oceny jego projektu, przysługuje środek odwoławczy w postaci protestu. Protest jest wnoszony do właściwej instytucji zarządzającej. 2. Negatywną oceną jest ocena w zakresie spełniania przez projekt kryteriów zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący, w ramach której..., art. 30c otrzymał brzmienie: Po wyczerpaniu postępowania odwoławczego przed właściwą instytucją oraz w przypadku, o którym mowa w art. 30i pkt 1, wnioskodawca może w tym zakresie wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o

procedury odwoławczej. Jej ścieżka składała się z dwóch etapów: etapu przesądowego i etapu sądowego (rysunek 9)⁹⁸⁸. Na etapie przesądowym, w zależności od programu operacyjnego, wnioskodawca miał do dyspozycji jeden środek odwoławczy w postaci protestu lub dwa środki odwoławcze, czyli protest i odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy)⁹⁸⁹. Etap przesądowy rozpoczynał się z chwilą złożenia pisemnego protestu do instytucji wskazanej w pouczeniu z pisma podmiotu oceniającego wniosek (instytucji pierwszej instancji na przykład instytucji ogłaszającej konkurs) w ciągu 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania przez wnioskodawcę informacji o negatywnej ocenie projektu. Protest musiał spełniać odpowiednie wymogi formalne, czyli zawierać:

- oznaczenie właściwej instytucji zarządzającej, do której był wnoszony,
- dane wnioskodawcy,
- numer wniosku o dofinansowanie,
- wskazanie wszystkich kryteriów wyboru projektu, z których oceną wnioskodawca się nie zgadza, wraz z uzasadnieniem,
- wskazanie wszystkich zarzutów o charakterze proceduralnym w zakresie przeprowadzonej oceny wraz z uzasadnieniem,
- podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej do jego reprezentowania, z załączeniem pełnomocnictwa⁹⁹⁰.

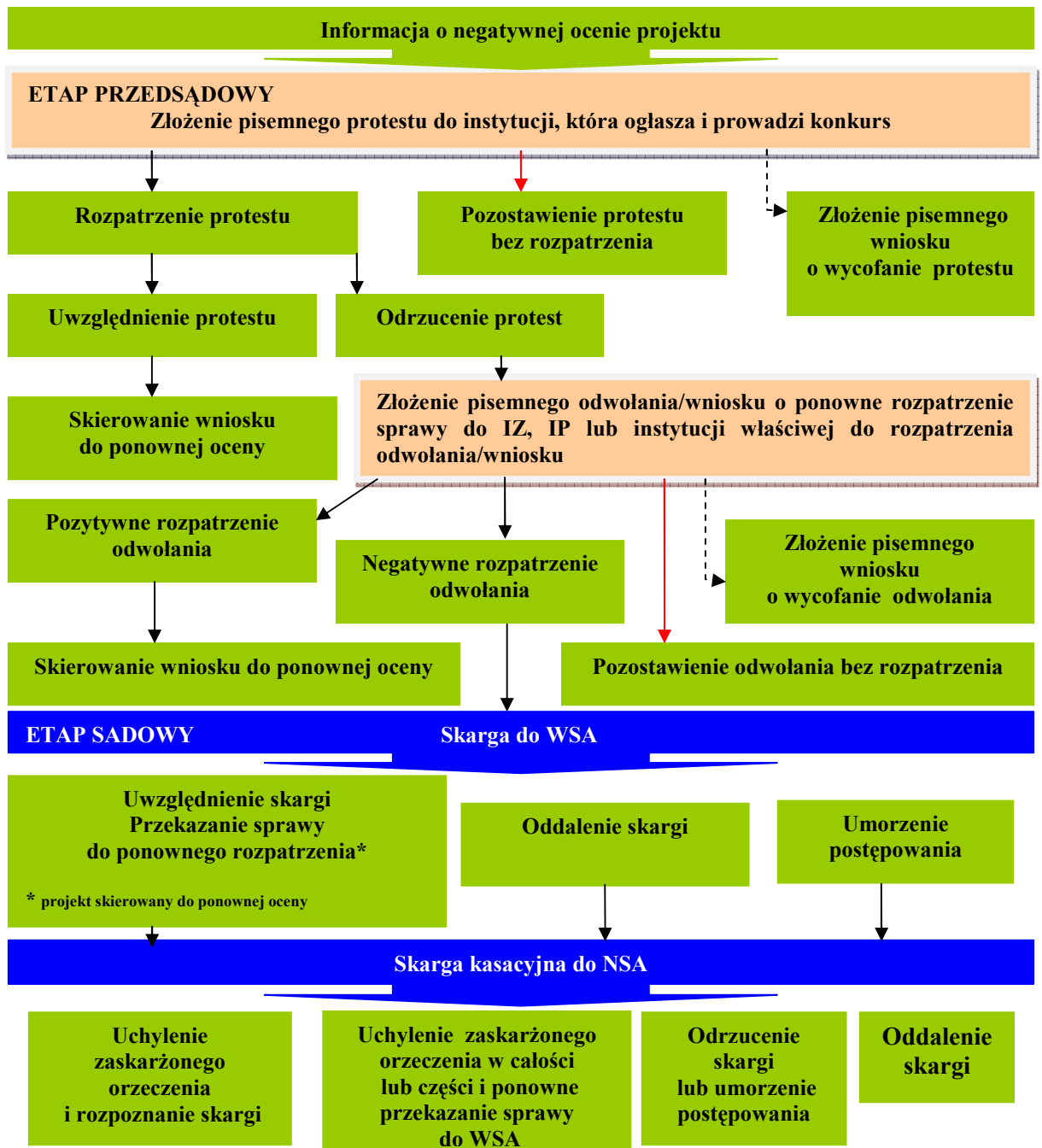
postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), Dz. U. z 2013 r. poz. 714.

⁹⁸⁸ Por. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Wytyczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych, dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 12 kwietnia 2011 r., s. 3.

⁹⁸⁹ Zob. W. Hryniewicka, A. Maciorowska, op. cit., s. 166-213.

⁹⁹⁰ Zob. art. 30b ust. 4-6 Ustawy z dnia 6 grudnia o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658. Por. Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych, Warszawa 9 września 2009, s. 12, oraz przykładowo: Wytyczne w zakresie organizacji systemu naboru, oceny i wyboru projektów konkursowych w ramach III-VIII Osi Priorytetowej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013, Lublin, 18 marzec 2008 r., s. 22; Zasady procedury odwoławczej w ramach regionalnego programu operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013, Łódź, kwiecień 2008 r., s. 4-5. Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, załącznik nr 4.4 Procedura Odwoławcza w ramach POIG, Warszawa, 12 czerwca 2009, s. 276.

Rysunek 9. Ogólny schemat procedury odwoławczej w polskim systemie wdrażania funduszy UE w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 z dwoma środkami odwoławczymi



- > główna ścieżka procedury odwoławczej
-> ścieżka pozostawienia środka odwoławczego bez rozpatrzenia
- - - - -> przypadek wycofania środka odwoławczego

Źródło: opracowanie własne.

Instytucja odpowiedzialna za rozpatrzenie protestu miała obowiązek rozpatrzyć go w terminie nie dłuższym niż 70 dni. Termin ten w uzasadnionych przypadkach na przykład konieczności skorzystania z usług eksperta mógł ulec wydłużeniu do 90 dni⁹⁹¹. Gdy protest rozpatrzony został pozytywnie, projekt podlegał dalszej procedurze oceny, której wynik był wiążący dla wnioskodawcy. Jeśli ponowna ocena wniosku dokonana w rezultacie rozpatrzenia protestu była negatywna, to wnioskodawcy nie przysługiwał żaden inny środek odwoławczy. Natomiast w przypadku, gdy protest został rozpatrzony negatywnie, to w procedurze z jednym środkiem odwoławczym wnioskodawcy przysługiwało prawo do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA)⁹⁹² natomiast w przypadku procedury odwoławczej z dwoma środkami odwoławczymi - wnioskodawca miał prawo do pisemnego odwołania się do instytucji drugiej instancji⁹⁹³. W uzasadnionych okolicznościach protest mógł też zostać pozostawiony bez rozpatrzenia. W takiej sytuacji wnioskodawcy nie przysługiwał żaden dodatkowy przedsądowy środek odwoławczy. Okolicznościami tymi były: złożenie protestu po terminie, złożenie protestu do niewłaściwej instytucji, złożenie protestu przez podmiot wykluczony z możliwości otrzymania wsparcia oraz niespełnienie przez protest wymogów formalnych⁹⁹⁴.

Instytucje odpowiedzialne za przygotowanie procedury odwoławczej dla danego programu operacyjnego często przewidywały możliwość złożenia przez wnioskodawcę pisemnego wniosku o wycofanie protestu o ponowne rozpatrzenie sprawy, zanim protest zostanie rozpatrzony. Wnioskodawca korzystając z tej możliwości zostawał

⁹⁹¹ Zob. art. 30 ust. 7, ustawy z dnia 6 grudnia o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658.

⁹⁹² Zob. przykładowo: Uszczegółowienie Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013. Szczegółowy opis osi priorytetowych, Zielona Góra czerwiec 2009; Zasady procedury odwoławczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013, Łódź, kwiecień 2009, Uszczegółowienie Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013, Kraków, luty 2009, Wytyczne Instytucji Zarządzającej w zakresie procedury odwoławczej w ramach regionalnego programu operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013, Opole, kwiecień 2009.

⁹⁹³ Zob. przykładowo: Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Warszawa, kwiecień 2009, s. 53-61; Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Warszawa maj 2009, s. 39-50; Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Szczegółowy opis osi priorytetowych. Dokument opracowany na podstawie Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013, zatwierdzonego decyzją Komisji Europejskiej z dnia 1 października 2007 r., Warszawa, 12 września 2012, s. 12; Uszczegółowienie Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013. Szczegółowy opis osi priorytetowych, Zielona Góra, czerwiec 2009.

⁹⁹⁴ Zob. art. 30b ust. 11 ustawy z dnia 6 grudnia o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658. Por. Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych, Warszawa, 9 września 2009, s. 7-8.

automatycznie pozbawiony prawa do ponownego wniesienia środka odwoławczego w tej samej sprawie, a także możliwości wniesienia skargi do WSA⁹⁹⁵.

W sytuacji, gdy protest został rozpatrzony negatywnie wnioskodawca, w odpowiednim terminie od otrzymania informacji o wyniku mógł wnieść pisemne odwołanie (inaczej wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy) do instytucji drugiej instancji (na przykład IZ, IP lub instytucji właściwej do rozpatrzenia odwołania). Podobnie, jak w przypadku protestu rozpatrzenie odwołania odbywało się w określonym terminie. Jego wynik mógł być pozytywny lub negatywny. Pozytywne rozpatrzenie skutkowało tym, że projekt podlegał dalszej procedurze oceny. Jeśli ponowna ocena wniosku dokonana w rezultacie rozpatrzenia odwołania była negatywna, to wnioskodawcy nie przysługiwał żaden inny środek odwoławczy, a wynik rozstrzygnięcia był wiążący. Natomiast negatywne rozpatrzenie odwołania dawało wnioskodawcy prawo złożenia skargi do WSA. Analogicznie jak w przypadku protestu, w uzasadnionych okolicznościach odwołanie mogło zostać pozostawione bez rozpatrzenia⁹⁹⁶. Procedury wielu programów przewidywały również możliwość złożenia pisemnego wniosku o wycofanie odwołania⁹⁹⁷. W przypadku negatywnie rozpatrzonego odwołania wnioskodawcy przysługiwało prawo wniesienia skargi do WSA. Tryb wnoszenia i rozpatrywania skargi w procedurze wdrażania funduszy UE został już zaprezentowany w podrozdziale 3.3.2, przy okazji identyfikacji i omawiania gwarancji proceduralnych prawa do dobrej administracji, w związku z tym nie ma potrzeby ponownej prezentacji sądowego etapu procedury odwoławczej.

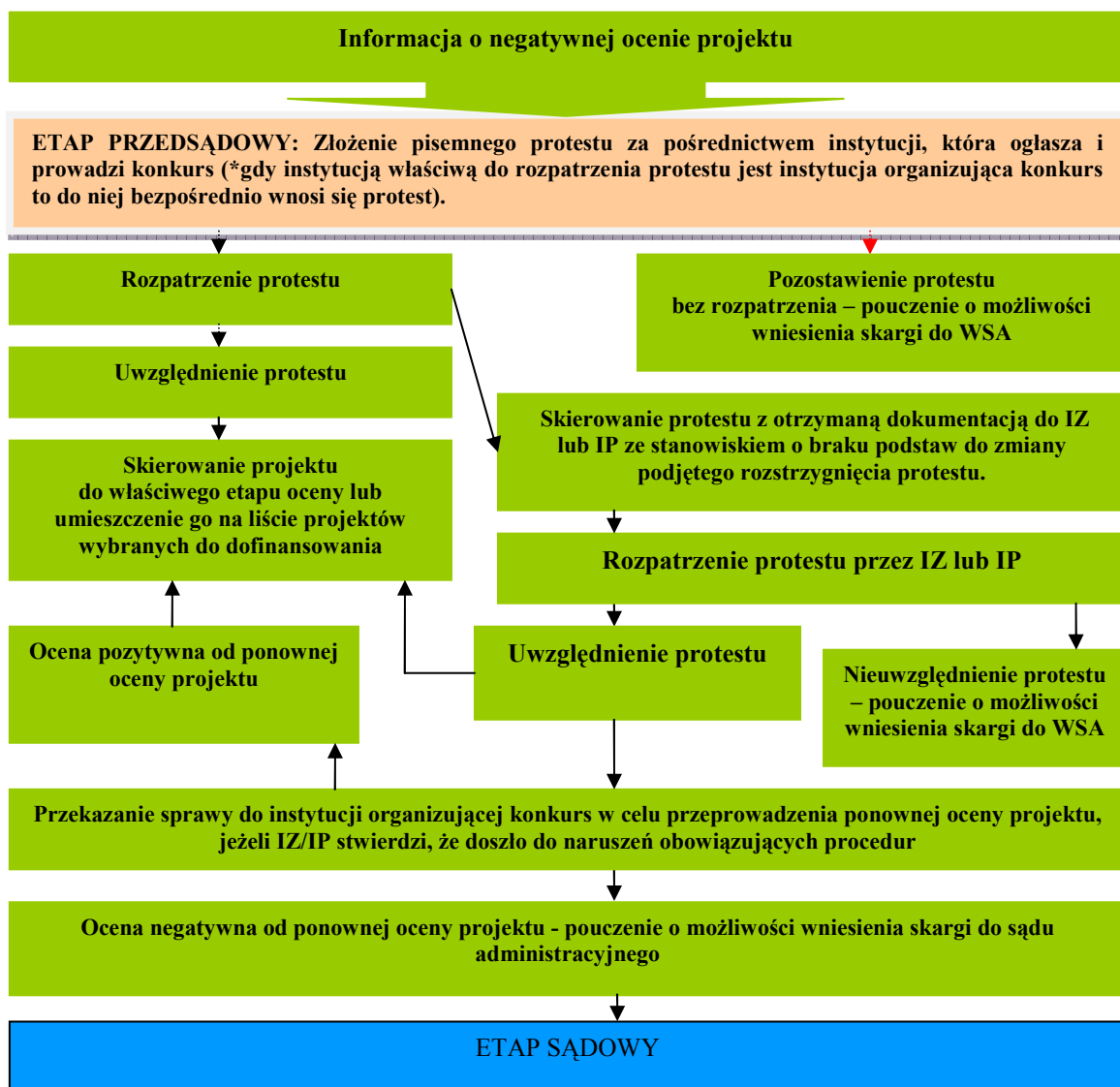
⁹⁹⁵ Por. Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Warszawa kwiecień 2009, s. 56; Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Warszawa maj 2009, s. 39-50; Zarząd Województwa Opolskiego, *Wytyczne* Instytucji Zarządzającej w zakresie procedury odwoławczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013, Opole, marzec 2010, s. 9.

⁹⁹⁶ Zob. Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Warszawa kwiecień 2009, s. 58-61 Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Warszawa maj 2009, s. 47-49,

⁹⁹⁷ Tak między innymi [w:] Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Szczegółowy opis osi priorytetowych. Dokument opracowany na podstawie Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013, zatwierdzonego decyzją Komisji Europejskiej z dnia 1 października 2007 r., Warszawa kwiecień 2009; Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Warszawa, maj 2009; Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013. Dokument opracowany na podstawie Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 zatwierdzonego decyzją Komisji Europejskiej z dnia 1 października 2007 r. oraz uchwałą Rady Ministrów z dnia 30 października 2007 r., Warszawa czerwiec 2009; Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Warszawa lipiec 2009.

W obecnym okresie finansowania (lata 2014-2020) podstawowa ścieżka procedury odwoławczej została w znacznym stopniu zmodyfikowana (rysunek 10).

Rysunek 10. Ogólny schemat procedury odwoławczej w polskim systemie wdrażania funduszy w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020



- > główna ścieżka procedury odwoławczej
-> ścieżka pozostawienia środka odwoławczego bez rozpatrzenia

Źródło: opracowanie własne.

Identycznie jak w minionej perspektywie protest wnosi się w terminie 14 dni od dnia otrzymania przez wnioskodawcę informacji o negatywnej ocenie projektu. Musi on

spełniać określone wymogi formalne, które pozostały te same. Nowością w stosunku do poprzedniej procedury jest umożliwienie wnioskodawcy uzupełnienie protestu lub poprawienie zaistniałych w nim omyłek, gdy nie spełnia on określonych wymogów formalnych. Odbyc się to powinno w terminie 7 dni licząc od dnia wezwania, pod rygorem pozostawienia protestu bez rozpatrzenia. Protest wnosi się za pośrednictwem instytucji, która organizuje i prowadzi konkurs. Ta w terminie 21 dni od dnia otrzymania protestu weryfikuje wyniki dokonanej przez siebie oceny projektu w zakresie kryteriów i zarzutów. Instytucja podejmuje albo rozstrzygnięcie pozytywne i zmienia podjęte rozstrzygnięcie, (co skutkuje odpowiednio skierowaniem projektu do właściwego etapu oceny albo umieszczeniem go na liście projektów wybranych do dofinansowania w wyniku przeprowadzenia procedury odwoławczej, informując o tym wnioskodawcę) albo kieruje protest wraz z otrzymaną od wnioskodawcy dokumentacją do właściwej, IZ lub IP załączając do niego stanowisko dotyczące braku podstaw do zmiany podjętego rozstrzygnięcia oraz informuje wnioskodawcę na piśmie o przekazaniu protestu. Jeśli instytucją właściwą do rozpatrzenia protestu jest instytucja organizująca i prowadząca konkurs - dokonuje ona ponownego rozpatrzenia protestu, który w przypadku oceny pozytywnej skutkuje skierowaniem projektu do właściwego etapu oceny albo umieszczeniem go na liście projektów wybranych do dofinansowania. W sytuacji, gdy ponowna ocena jest negatywna instytucja informuje wnioskodawcę o jej wyniku, wraz z pouczeniem o możliwości skierowania skargi do WSA.

Instytucja Zarządzająca lub Instytucja Pośrednicząca rozpatruje protest poddając weryfikacji prawidłowość oceny projektu w zakresie kryteriów i zarzutów w terminie nie dłuższym niż 30 dni, licząc od dnia jego otrzymania. Termin ten może ulec wydłużeniu do 60 dni, gdy instytucja przy rozpatrywaniu protestu korzysta ze wsparcia ekspertów, o czym informuje ona wnioskodawcę. W rezultacie rozpatrzenia protestu instytucja może go:

- uwzględnić, wówczas:
 - projekt zostaje skierowany do właściwego etapu oceny albo umieszczony na liście projektów wybranych do dofinansowania w wyniku przeprowadzenia procedury odwoławczej, o czym instytucja informuje wnioskodawcę,
 - lub przekazać sprawę instytucji organizującej i prowadzącej 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,

- nieuwzględnić pouczając wnioskodawcę o możliwości wniesienia skargi do WSA.

Ponowna ocena projektu polega na powtórnej weryfikacji projektu w zakresie podniesionych kryteriów i zarzutów. W jej wyniku IOK może wydać rozstrzygnięcie pozytywne, czyli skierować projekt do właściwego etapu oceny lub umieścić go na liście projektów wybranych do dofinansowania lub wydać rozstrzygnięcie negatywne, o czym informuje wnioskodawcę załączając pouczenie o możliwości wniesienia skargi do WSA⁹⁹⁸. Etap sądowy procedury odwoławczej w zasadzie przebiega podobnie, jak w minionej perspektywie finansowej, w związku z czym nie wymaga ponownego omawiania⁹⁹⁹.

Uwzględniając okres dawniej obowiązującej ścieżki procedury odwoławczej wydaje się, że kluczowymi uprawnieniami wnioskodawcy, składającymi się na standard prawa do dobrej administracji podczas jej przebiegu, powinny być:

- prawo do wniesienia środka odwoławczego,
- prawo do uzupełnienia niewielkich braków/uchybień formalnych w zakresie wniesionego środka odwoławczego,
- prawo do bezstronnego i obiektywnego rozpatrzenia środka odwoławczego,
- prawo do niezależnego rozpatrzenia środka odwoławczego,
- prawo do rzetelnego rozpatrzenia środka odwoławczego,
- prawo do rozpatrzenia środka odwoławczego przez kompetentnych urzędników/ekspertów,
- prawo do rozpatrzenia środka odwoławczego w stosownym terminie,
- prawo do otrzymania decyzji o rozstrzygnięciu środka odwoławczego wraz z uzasadnieniem,
- prawo do otrzymania pouczenia o możliwości wniesienia skargi do WSA.

Wnioskodawca powinien mieć przede wszystkim prawo do wniesienia środka odwoławczego celem ponownej weryfikacji wniosku w zakresie spełnienia kryteriów

⁹⁹⁸ Art. 53-61 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz. U. z 2014 r. poz. 1146.

⁹⁹⁹ Art. 61-66 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz. U. z 2014 r. poz. 1146. Por. Wytyczne Instytucji Zarządzającej w zakresie procedury odwoławczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020, Opole, marzec 2015, s. 20-24.

wyboru projektu¹⁰⁰⁰. Podstawę do wszczęcia procedury odwoławczej stanowi zawsze pisemna informacja o negatywnym wyniku oceny projektu w zakresie spełnienia wymaganych kryteriów. Przez negatywny wynik oceny rozumieć należy ocenę stwierdzającą, że:

- 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,
- projekt uzyskał wymaganą liczbę punktów lub spełnił kryteria wyboru projektów, jednak kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w konkursie nie wystarcza na wybranie go do dofinansowania.

Gdy wnioskodawca zdecyduje się wstąpić na ścieżkę odwoławczą w związku z negatywną oceną jego projektu, składa protest za pośrednictwem IOK w terminie 14 dni od dnia doręczenia informacji o negatywnym wyniku oceny wniosku¹⁰⁰¹. Protest może zostać złożony w formie pisemnej lub elektronicznej przy wykorzystaniu profilu zaufanego¹⁰⁰².

Może się zdarzyć, że wnioskodawca przygotowując protest nie dopełni wszystkich związanych z tym wymogów formalnych lub popełni w nim błędy. Z tego powodu powinno przysługiwać mu prawo do jego uzupełnienia lub skorygowania. Realizacja tego uprawnienia wymaga od IOK poinformowania wnioskodawcy o wystąpieniu uchybień/błędów oraz wezwania do ich uzupełnień lub próby poprawy. Wskazane jest, aby wezwanie takie miało formę pisemną i było dostarczone wnioskodawcy za potwierdzeniem odbioru, ponieważ taka forma dostarczenia pisma daje pewność, że protest nie zostanie pozostawiony bez rozpatrzenia wskutek nieotrzymania go przez wnioskodawcę. Pismo skierowane do wnioskodawcy powinno określać zaistniałe uchybienia lub omyłki oraz wskazywać termin ich usunięcia. Zgodnie z prawem zmianom nie może podlegać część merytoryczna protestu, czyli wskazane i uzasadnione w proteście kryteria projektu, z którymi wnioskodawca się nie

¹⁰⁰⁰ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2014 r. w sprawie V SA/Wa 1708/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹⁰⁰¹ Zob. Art. 30 b ust. 1-6 u.z.p.p.r., Dz. U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658; Art. 53 -54 ust. 1-2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz. U. z 2014 r. poz. 1146.

¹⁰⁰² R. Poźdźik, op. cit., s. 311.

zgadza oraz wskazane i uzasadnione w proteście zarzuty o charakterze proceduralnym, w zakresie przeprowadzonej oceny¹⁰⁰³.

Wnioskodawcy powinno przysługiwać prawo do bezstronnego i obiektywnego rozpatrzenia środka odwoławczego. Zdaniem sądów administracyjnych na IZ, IP oraz IW spoczywa obowiązek dokonania oceny projektu w sposób rzetelny i bezstronny, co tym samym obliguje zarówno instytucję oceniającą wniosek do stosowania zasady rzetelności i bezstronności, jak również organ odwoławczy do tego, by przy rozpatrywaniu protestu stosował formułę opartą o zasadę rzetelności i bezstronności¹⁰⁰⁴. Celem zagwarantowania bezstronności w procedurze odwoławczej przy rozpatrywaniu protestu nie może brać udziału osoba, która uczestniczyła w czynnościach związanych z przygotowaniem projektu, jego ocenie lub w jakikolwiek sposób była/jest związana z wnioskodawcą. Niezbędne jest zatem stosowanie przepisów k.p.a. dotyczących wyłączenia pracownika lub organu (art. 24. ust. 1)¹⁰⁰⁵. Instytucja rozstrzygająca protest nie powinna dopuszczać do tego, aby w rozpatrywaniu środka odwoławczego brał udział pracownik lub ekspert, który:

- był zaangażowany w przygotowanie projektu,
- pozostaje z wnioskodawcą w stosunku prawnym lub rodzinnym, który może wpływać na jego prawa lub obowiązki,
- brał udział w procesie w „niższej instancji”, czyli w przypadku protestu był zaangażowany w proces naboru i oceny wniosków¹⁰⁰⁶,
- ma wszczęte dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne, w przedmiocie wątpliwości zachowania wiarygodności, bezstronności lub rzetelności w trakcie rozpatrywania środka odwoławczego,
- z wnioskodawcą pozostaje w nadrzędności/ podległości służbowej¹⁰⁰⁷.

¹⁰⁰³ Zob. Art. 54. ust. 2-6 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz. U. z 2014 r. poz. 1146.

¹⁰⁰⁴ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 13 sierpnia 2014 r. w sprawie V SA/Wa 1645/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹⁰⁰⁵ Zob. art. 60 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz. U. z 2014 r. poz. 1146.

¹⁰⁰⁶ Przez udział w procesie niższej instancji należy rozumieć nie tylko wydanie (podpisanie) decyzji przez pracownika, lecz także podejmowanie czynności mających lub mogących mieć wpływ na wynik sprawy. Zob. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 czerwca 2009 r. w sprawie I SA/Rz 285/09 LEX nr 563373, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹⁰⁰⁷ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Wytoczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 9 września 2008, s. 8; Wytoczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych, dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r., Warszawa 12 kwietnia 2011 r., s. 12-13.

Zasadne wydaje się, aby osoba rozpatrująca protest nie miała wiedzy, co do tego, kto oceniał wniosek, ani by oceniający nie wiedzieli, kto rozpatruje środek odwoławczy od sporządzonej przez nich oceny wniosku. Ogranicza to możliwość wzajemnych konsultacji między nimi, co znacząco wpływa na niezależność i bezstronność rozpatrzenia protestu. Ponadto, podobnie jak w przypadku oceny wniosku, osoba weryfikująca środek odwoławczy powinna podpisać deklarację bezstronności¹⁰⁰⁸. Wnoszący środek odwoławczy powinien mieć również prawo do obiektywnej weryfikacji poprawności przeprowadzonej oceny wniosku pod względem wskazanych w nim kryteriów.

Z obowiązkiem zachowania bezstronności i obiektywności łączy się również obowiązek respektowania zasady niezależności. Wnioskodawca powinien mieć prawo do tego, aby wniesiony przez niego środek odwoławczy był rozpatrzony w sposób niezależny. Osoba weryfikująca środek odwoławczy musi być niezależna w formułowaniu swoich ocen, czyli wolna od jakichkolwiek nacisków ze strony przełożonych, współpracowników, osób, które brały udział w postępowaniu niższej instancji tego wniosku oraz podmiotów zewnętrznych. Wpływ na wydane przez nią rozstrzygnięcie może mieć jedynie opinia niezależnego, bezstronnego i powołanego na jej prośbę eksperta. Wszelkie próby wywarcia nacisku na osobę rozstrzygającą środek odwoławczy powinny być bezwzględnie zgłaszane przełożonym.

Standard prawa do dobrej administracji na etapie procedury odwoławczej powinien obejmować również prawo do rzetelnego rozpatrzenia środka odwoławczego. Z realizacją tego uprawnienia wiąże się obowiązek rzetelnego działania organów odwoławczych. W minionej perspektywie finansowej wynikał on pośrednio z przepisów prawa materialnego (art. 31 ust. 1 u.z.p.p.r.). Zdaniem sądów administracyjnych treść tej regulacji była skierowana również do organów odwoławczych, które na ich podstawie przy rozpatrywaniu środków odwoławczych zobligowane były stosować formułę opartą o zasadę rzetelności, co jednocześnie skutkowało koniecznością rozważenia w postępowaniu odwoławczym wszystkich zarzutów protestu w tym także zarzutów merytorycznych¹⁰⁰⁹. Obecnie obowiązek rzetelnego działania organów odwoławczych reguluje art. 37 ust. 1 u.z.p.p.r. Instytucja

¹⁰⁰⁸ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 października 2013 r. w sprawie I SA/Bk 434/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹⁰⁰⁹ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2014 r. w sprawie V SA/Wa 1645/14, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie II GSK 658/10, Centralna Baza Orzeczeń Wojewódzkich Sądów Administracyjnych.

rozpatrująca środek odwoławczy postępuje rzetelnie, gdy dokładnie i wnikliwie zapoznaje się z wynikami pierwotnej oceny projektu oraz treścią złożonego protestu/odwołania i jego uzasadnieniem, skrupulatnie przeanalizowując zgłoszone przez wnioskodawcę zarzuty oraz dokładnie weryfikuje zgodność złożonego wniosku o dofinansowanie projektu z kryterium lub kryteriami wskazanymi w proteście¹⁰¹⁰. Zasada rzetelności powinna obowiązywać także zaangażowanych do rozpatrywania środków odwoławczych ekspertów, którzy *nomen omen* mają ułatwić organom odwoławczym dokonanie rzetelnego i obiektywnego jego rozstrzygnięcia¹⁰¹¹.

Celem wydania rzetelnego rozstrzygnięcia w przedmiocie środka odwoławczego organy odwoławcze muszą działać w granicach swoich uprawnień. Ich działanie jest związane z zakresem środka odwoławczego i polega na weryfikacji zgodności wniosku o dofinansowanie wyłącznie z kryteriami oceny wskazanymi przez wnioskodawcę w środku odwoławczym. Organom odwoławczym nie wolno zatem formułować nowych zarzutów w zakresie oceny projektu, czyli *de facto* podważać tych elementów oceny wniosku, które zostały ocenione pozytywnie¹⁰¹².

Równie ważnym uprawnieniem, które powinno przysługiwać wnioskodawcy na drodze odwoławczej jest prawo do rozpatrzenia jego środka odwoławczego przez osoby o wysokich kompetencjach i doświadczeniu. Podkreślić trzeba, że ignorancja tego uprawnienia automatycznie niweczy realizację prawa do rzetelnego rozpatrzenia środka odwoławczego. Trudno bowiem uznać za rzetelne rozstrzygnięcie, które zostało dokonane przez osobę nieposiadającą odpowiedniej wiedzy i praktyki w jego przedmiocie. Środki odwoławcze powinny być rozpatrywane przez urzędników odpowiednio wykształconych, którzy znają doskonale tematykę funduszy UE, przepisy prawa UE i prawa krajowego w zakresie funduszy UE, ogólne dokumenty i wytyczne dla programów operacyjnych oraz dokumenty i wytyczne odnoszące się do konkretnego programu operacyjnego, który jest przez nich obsługiwany. Ważną rolę dogrywa tu także doświadczenie oraz cechy osobowościowe. Rozstrzygający środki odwoławcze powinni cechować się elastycznością myślenia, otwartością na zmiany,

¹⁰¹⁰ Por. Art. 7 ust 2 Regulaminu procedury odwoławczej dla IZ RPOWŚ na lata 2014-2020. Zasady wnoszenia i rozpatrywania protestów, <http://www.2014-2020.rpo-swietokrzyskie.pl/skorzystaj/zobacz-ogloszenia-i-wyniki-naborow-wnioskow/item/226-ogloszenie-konkursu-zamknietego-w-ramach-poddzialania-9-3-1-wsparcie-sektora-ekonomii-spoecznej-226> [29.12.2015].

¹⁰¹¹ Por. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 9 września 2008, s. 10.

¹⁰¹² Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, z dnia 19 października 2011 r. w sprawie II GSK 2028/11, Centralna Baza Orzeczeń Wojewódzkich Sądów Administracyjnych.

komunikatywnością i merytorycznością. Dobrym pomysłem wydaje się powoływanie stałych zespołów do spraw rozpatrywania środków odwoławczych od negatywnych ocen wniosków o dofinansowanie. Ich istnienie pozwalałoby ufać wnioskodawcom, że proces odwoławczy przebiega na merytorycznie wysokim poziomie i jest obsługiwany rzetelnie przez doświadczonych w tym zakresie urzędników¹⁰¹³. Pomysł taki w minionej perspektywie był już praktykowany (na przykład w ramach POIG), z tym, że zespoły te miały charakter jedynie pomocniczy. Zajmowały się głównie oceną dokumentacji oraz innymi czynnościami ułatwiającymi wydanie rzetelnego i obiektywnego rozstrzygnięcia środka odwoławczego¹⁰¹⁴. Podkreślić jednak trzeba, że istnienie samych zespołów nie jest wystarczające celem zapewnienia sprawiedliwej, rzetelnej i obiektywnej oceny wniosku. Wskazane jest także, aby wspierały się one konsultacjami naukowymi/opiniami ekspertów zewnętrznych *ad hoc*. Badania w przedmiocie procedury odwoławczej prowadzone w perspektywie finansowej 2007-2013 pokazały, że instytucje zajmujące się procedurą w przypadku protestów nie korzystały wcale lub korzystały incydentalnie z tego rozwiązania. Słuszny wydaje się pogląd, że: „założenie że urzędnicy (mimo doskonałych kwalifikacji zawodowych i doświadczenia) są w stanie zweryfikować każde założone treści projektowe wydaje się ryzykowne. W tym wypadku czynienie zeń „omnibusów” nie tyle im pochlebia, ile naraża na wewnętrzne dylematy i różnorodne intelektualne kompromisy”¹⁰¹⁵. Podobnie jak w przypadku oceny wniosków, do rozpatrywania środków odwoławczych należy angażować tylko ekspertów certyfikowanych lub tych, których wiedza i doświadczenie zostały zweryfikowane na przykład testem wiedzy i umiejętności lub rozmową kwalifikacyjną.

Kluczowym uprawnieniem w ramach standardu prawa do dobrej administracji na etapie procedury odwoławczej, powinno być prawo wnioskodawcy do rozpatrzenia środka odwoławczego w stosownym terminie. Prawo przewiduje, że instytucja odwoławcza ma dokładnie określony czas na rozstrzygnięcie środka odwoławczego. Obecnie termin ten wynosi 30 dni kalendarzowych od dnia jego wpłynięcia i nie powinien być dłuższy chyba, że zachodzi konieczność skorzystania z pomocy eksperta.

¹⁰¹³ M. Perkowski, *Wnioski strażnicze*, [w:] *Monitoring procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich na Podlasiu*, Białystok 2009, s. 61.

¹⁰¹⁴ Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Warszawa maj 2009, s. 41, https://www.pois.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/96/Zalacznik_nr_2_do_SzOP_v_3_1_130509.pdf [01.07.2012].

¹⁰¹⁵ M. Perkowski, *Fundusze europejskie przed Trybunałem Konstytucyjnym jako skutek między innymi bezczynności legislacyjnej*, [w:] *Koncepcja zapobiegania bezczynności w postępowaniu administracyjnym*, pod red. R. Suwaja i M. Perkowskiego, Białystok 2010, s. 54-55.

O wydłużeniu terminu rozpatrzenia środka odwoławczego instytucja zobowiązana jest pisemnie poinformować wnioskodawcę¹⁰¹⁶. Patrząc z punktu widzenia wnioskodawcy, każda informacja o wydłużeniu terminu któregośkolwiek etapu oceny wniosku czy procedury odwoławczej niesie za sobą ryzyko komplikacji na etapie realizacji projektu. Dlatego osoby oceniające wnioski lub rozpatrujące środki odwoławcze powinny szczególnie zadbać o to by opieszale tempo ich pracy nie było przyczynkiem trudności beneficjentów w realizacji projektów.

Standard prawa do dobrej administracji na etapie procedury odwoławczej obejmuje również prawo wnioskodawcy do otrzymania na piśmie wyników rozstrzygnięcia wniesionego środka odwoławczego wraz z uzasadnieniem. Rozstrzygnięcie może mieć charakter pozytywny, wówczas wnioskodawca zostaje poinformowany o skierowaniu projektu do ponownej oceny, wraz z terminem jej dokonania. Uzasadnienie pisma powinno wskazywać, na czym zdaniem rozpatrującego protest polegało niewłaściwe przeprowadzenie oceny wniosku w zakresie danego kryterium lub określać nieprawidłowości, jakie jego zdaniem zaistniały w procesie oceny danego wniosku. Protest może zostać rozpatrzony negatywnie, wówczas wnioskodawca także otrzymuje uzasadnienie, w którym weryfikujący środek odwoławczy dokładnie wyjaśnia, dlaczego jego zdaniem ocena wniosku została dokonana w sposób prawidłowy i protest jest bezzasadny. W tym przypadku wnioskodawca ma prawo otrzymać pouczenie, że nie przysługuje mu żaden inny środek odwoławczy w ramach systemu realizacji programu operacyjnego i że ma prawo wniesienia skargi do WSA. Instytucja wskazuje termin i sposób jej wniesienia oraz niezbędne do tego dokumenty¹⁰¹⁷.

Ponowna ocena wniosku polega na zapoznaniu się z wynikami pierwotnej oceny wniosku oraz z treścią złożonego przez wnioskodawcę protestu. Osoby jej dokonujące weryfikują wniosek pod kątem spełnienia podważanych w rozstrzygnięciu protestu kryteriów. Podkreślić trzeba, że oceniających obowiązują te same reguły postępowania i respektowania związanych z tym uprawnień przysługujących wnioskodawcy w przypadku pierwotnej oceny wniosku. Wynik oceny może być pozytywny, a wówczas wnioskodawca otrzymuje informację o skierowaniu projektu do dalszego etapu oceny

¹⁰¹⁶ Zob. Art. 54. ust. 2-6 Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz. U. z 2014 r. poz. 1146.

¹⁰¹⁷ Por. Procedura odwoławcza dla wniosków o dofinansowanie projektów składanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007 -2013, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin, 2013, s. 7-8; J. W. Tkaczyński, M. Świstak, E. Sztorc, *Projekty europejskie...*, s. 302-309.

lub otrzymaniu dofinansowania. W przypadku nie uwzględnienia protestu wnioskodawca otrzymuje pisemną informację wraz z uzasadnieniem wskazującym, z jakich powodów protest nie jest zasadny i nie może zostać uwzględniony. Pismo powinno zawierać także pouczenie o braku możliwości skorzystania z innego środka odwoławczego i informację o prawie wniesienia skargi do WSA¹⁰¹⁸.

4.3 STANDARD PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI NA ETAPIE REALIZACJI PROJEKTU

Z perspektywy beneficjenta realizacja projektu jest procesem polegającym na wykonaniu czynności (działań) zaplanowanych w projekcie zgodnie z przyjętym budżetem oraz harmonogramem rzeczowym i czasowym, prowadzącym do osiągnięcia założonego w projekcie celu¹⁰¹⁹. Podejmowane w tym zakresie czynności muszą być zgodne z aktualnym wnioskiem oraz wytycznymi programu operacyjnego i umową o dofinansowanie projektu. Z kolei od strony instytucji wdrażających fundusze UE realizacja projektu polega po pierwsze, na zapewnieniu obsługi projektu przez określony dział lub pracownika instytucji, a po drugie, na kontroli postępu realizacji projektu. Standard prawa do dobrej administracji na tym etapie stanowi zatem składową uprawnień przysługujących beneficjentowi, w związku z obsługą i kontrolą realizowanego przez niego projektu.

Analiza dostępnych wzorów umów z beneficjentami w ramach poszczególnych programów operacyjnych realizowanych w Polsce w latach 2007-2013 pokazuje, że realizacja projektu wiąże się z koniecznością wykonania wielu obowiązków. Zalicza się do nich między innymi:

- obowiązek realizacji projektu zgodnie wytycznymi programu operacyjnego i umową o dofinansowanie projektu,
- obowiązek realizacji projektu zgodnie z aktualnym wnioskiem,
- obowiązek wydatkowania środków przyznanych w ramach projektu zgodnie z aktualnie obowiązującymi wytycznymi programu operacyjnego,

¹⁰¹⁸ Ibidem.

¹⁰¹⁹ Por. *Czym jest projekt europejski*, [w:] *Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, pod red. M. Perkowskiego, Białystok 2007, s. 25.

- obowiązek składania wniosków o płatność zgodnie z zasadami obowiązującymi w ramach programu,
- obowiązki związane z przechowywaniem dokumentacji projektu zgodnie z zasadami obowiązującymi w ramach programu,
- obowiązki w zakresie ochrony danych osobowych,
- obowiązki w zakresie informacji i promocji¹⁰²⁰.

Choć w niektórych umowach o dofinansowanie występuje sformułowanie: „prawa i obowiązki beneficjenta wynikające z umowy”¹⁰²¹, to zakres wskazanych w nich praw na etapie realizacji projektu jest znikomy. Próżno również poszukiwać katalogu tychże w przepisach prawa (u.z.p.p.r.) oraz w wytycznych poszczególnych programów operacyjnych. Problem praw beneficjentów na etapie realizacji projektu niechętnie podejmuje także doktryna. Doświadczenie w realizacji projektów finansowanych z funduszy UE podpowiada zatem, że na etapie jego wykonywania do kluczowych elementów standardu prawa do dobrej administracji zaliczyć trzeba:

- prawo dostępu do instytucji/pracownika obsługującego projekt,
- prawo do rzetelnej i fachowej pomocy,
- prawo dostępu do informacji,
- prawo do terminowej realizacji zadań przez instytucję.

Katalog uprawnień składających się na standard prawa do dobrej administracji otwiera prawo dostępu do opiekuna projektu. Instytucja organizująca i prowadząca konkurs niezwłocznie po podpisaniu z beneficjentem umowy o dofinansowanie projektu

¹⁰²⁰ Zob. Wzory umów o dofinansowanie w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko, <https://www.pois.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/Wzorydokumentow/Strony/Wzorydokumentow.aspx#strona=1&zakladka=2>; Wzór umowy o dofinansowanie projektu w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, http://www.pokl.lodzkie.pl/wps/wcm/res/poklarchiwum/export/sites/pokl/pl/download/Konkursy/POKL_I_8.1.3_09/Zalacznik_6.4_Wzor_UMOWA_O_DOFINANSOWANIE_PROJEKTU.pdf; Wzór umowy o dofinansowanie w ramach w ramach działania 8.2 Wspieranie wdrażania elektronicznego biznesu typu B2B 8 osi priorytetowej Społeczeństwo informacyjne – zwiększanie innowacyjności gospodarki Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, <http://poig.parp.gov.pl/files/74/108/212/640/18571.pdf>. [17.11.2015].; Wzór umowy przyznania pomocy w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/zdjecia_strony/570/Umo_Two_i_roz_mikro-040609.pdf [17.11.2015].; Wzór umowy o dofinansowanie projektu w Ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego, <http://rpo.mazowia.eu/wzor-umowy-o-dofinansowanie-projektu-uchwala-zarzadu-wm-wraz-z-zalacznikami/wzor-umowy-o-dofinansowanie-projektu-uchwala-zarzadu-wm-wraz-z-zalacznikami.html> [17.11.2015].

¹⁰²¹ Zob. §2 Wzór umowy przyznania pomocy w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/zdjecia_strony/570/Umo_Two_i_roz_mikro-040609.pdf; art. 3, Wzór umowy o dofinansowanie projektu w Ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego, <http://rpo.mazowia.eu/wzor-umowy-o-dofinansowanie-projektu-uchwala-zarzadu-wm-wraz-z-zalacznikami/wzor-umowy-o-dofinansowanie-projektu-uchwala-zarzadu-wm-wraz-z-zalacznikami.html> [17.11.2015].

zobligowana jest wyznaczyć osobę odpowiedzialną za jego obsługę – opiekuna projektu oraz przekazać beneficjentowi dane kontaktowe - jego oraz zastępującej go osoby¹⁰²². Opiekun projektu powinien utrzymywać stały i otwarty kontakt z beneficjentem i być dla niego dostępny. Zobowiązany jest więc do odbierania telefonów, odpowiadania na korespondencję tradycyjną lub elektroniczną oraz, w sytuacjach tego wymagających, udzielania konsultacji bezpośrednich w siedzibie instytucji. Gwarancja tego uprawnienia wydaje się być oczywista, lecz w praktyce okazuje się problematyczna. Trudność jej pełnego zapewnienia wynika przede wszystkim z dużej liczby projektów obsługiwanych przez jedną osobę, co skutecznie utrudnia komunikację beneficjenta z opiekunem¹⁰²³. Antidotum na ten stan może być odpowiednie planowanie zasobów kadrowych instytucji w stosunku do realizowanych przez nią zadań.

Beneficjenci powinni mieć również prawo do uzyskania rzetelnej i fachowej pomocy ze strony opiekuna projektu. Realizacja projektu finansowanego z funduszy UE nie jest przedsięwzięciem łatwym, zwłaszcza dla kogoś, kto po raz pierwszy otrzymał dofinansowanie. Na tym etapie mogą pojawiać się różne trudności. Do najczęstszych zalicza się kłopoty z interpretacją wytycznych, niejasności związane z przygotowywaniem dokumentów projektowych czy problemy ze sporządzaniem wniosków o płatność. W kwestiach skomplikowanych pomocą powinni służyć opiekunowie projektów przez odpowiadanie na trudne pytania lub udzielanie porad beneficjentom¹⁰²⁴. Ich pomoc może polegać na udzielaniu odpowiedzi na zgłaszane pytania, udzielaniu konsultacji, czy też dokonywaniu uzupełnień lub poprawek, na przykład we wniosku o płatność¹⁰²⁵, po uprzednim poinformowaniu beneficjentów o zamiarze ich przeprowadzenia lub ewentualnie wezwanie do eliminacji wskazanych błędów lub uchybień. Świadczenie rzetelnej i fachowej pomocy wymaga posiadania odpowiedniej wiedzy, umiejętności i doświadczenia. Osoby powoływane do obsługi projektu powinny, zatem znać wytyczne i procedury w zakresie wdrażania funduszy

¹⁰²² Por. Poradnik opiekuna projektów innowacyjnych w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, Krajowa Instytucja Wspomagająca Centrum Projektów Europejskich, s. 3, <http://www.wup.mazowsze.pl/efspokl/pliki/File/projekty%20innowacyjne%20i%20wspolpracy%20ponadnarodowej/poradnik%20opiekuna.pdf> [16.09.2015].

¹⁰²³ Raport z badania współpracy opiekunów i koordynatorów projektów realizowanych w ramach regionalnego komponentu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na Mazowszu, Federacja Organizacji Służebnych MAZOWIA i Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2010, s. 10, 31-32.

¹⁰²⁴ Por. Przewodnik po zasadach rozliczania dotacji z funduszy europejskich, pod red. A. Rogowskiego, Warszawa 2012, s. 60.

¹⁰²⁵ Wniosek o płatność jest dokumentem składanym przez beneficjenta w celu rozliczenia dokonanych przez niego wydatków w ramach projektu, zgodnie z harmonogramem.

UE, mieć wiedzę w zakresie zarządzania projektami, rachunkowości, a także znać specyfikę danego projektu w wymiarze finansowym i merytorycznym. Na rzetelną i fachową pomoc wpływ mają nie tylko wiedza, umiejętności i doświadczenie, ale także i cechy osobowościowe oraz styl pracy. Instytucje powinny do obsługi projektów angażować urzędników otwartych i komunikatywnych, chętnych do współpracy, opanowanych oraz o wysokiej kulturze osobistej. Jeśli chodzi zaś o styl pracy, to ważna jest dokładność, rzeczowość, odpowiedzialność za podejmowane działania oraz dobra organizacja pracy¹⁰²⁶.

Kolejnym uprawnieniem, które powinno przysługiwać wnioskodawcom na etapie realizacji projektu jest prawo do informacji. Jego realizacja polega na informowaniu beneficjentów o wszelkich zmianach wytycznych w ramach wdrażanych programów operacyjnych. Informacja taka powinna pojawić się zarówno na stronie internetowej instytucji jak również zostać przekazana beneficjentom za pośrednictwem korespondencji tradycyjnej lub elektronicznej¹⁰²⁷. Ponadto, opiekun projektu powinien informować beneficjenta o wszelkich dostrzeżonych błędach w realizacji projektu, aby zapobiec ewentualnym komplikacjom w jego realizacji, które mogą przyczynić się do rozwiązania umowy o dofinansowanie i w konsekwencji do zwrotu otrzymanych środków. W ramach obowiązków informacyjnych opiekuna projektu mieści się także udzielanie odpowiedzi na skierowane do niego pytania związane z realizacją projektu. Obsługujący projekt nie powinien zostawiać beneficjenta z nierozwiązanym problemem, lecz dążyć do rozstrzygnięcia zgłoszonej kwestii. Jego obowiązkiem jest upewnienie się, czy proponowane przez niego rozwiązanie lub przekazana informacja zostały właściwie zrozumiane przez osobę zgłaszającą problem. Ponadto, opiekun projektu powinien informować znajdujące się pod jego opieką podmioty o planowanych urlopiach wraz z przekazaniem kontaktu do osoby, która w czasie jego nieobecności będzie sprawowała nadzór nad projektem¹⁰²⁸.

Kluczowym uprawnieniem, powinno być także prawo wymagania od instytucji obsługującej projekt realizacji zadań w określonych (w umowie o dofinansowanie projektu) terminach. Ma to szczególne znaczenie w przypadku przekazywania

¹⁰²⁶ Por. Raport z badania współpracy opiekunów i koordynatorów projektów..., op. cit., s. 32.

¹⁰²⁷ Zob. Wzór umowy o dofinansowanie projektu w ramach działania 8.2 Wspieranie wdrażania elektronicznego biznesu typu B2B, 8 osi priorytetowej Społeczeństwo informacyjne –zwiększanie innowacyjności gospodarki POIG 2007-2013, art. 3 ust. 1 pkt. 4, <http://poig.parp.gov.pl/files/74/108/212/640/18571.pdf>. [12.07.2012]; Raport z badania współpracy opiekunów i koordynatorów, op. cit., s. 32.

¹⁰²⁸ Por. Raport z badania współpracy opiekunów i koordynatorów projektów..., op. cit., s. 15 i 32.

beneficjentowi kolejnych transz finansowych. Nie może dochodzić do sytuacji, w których beneficjent jest zobowiązany realizować działania projektu nie posiadając środków finansowych. Sytuacja taka niejednokrotnie wiąże się z koniecznością zaciągania kredytów, których odsetki nie są kosztem kwalifikowanym projektu, czyli nie są refundowane z funduszy UE. Niewypłacanie środków finansowych w terminie determinuje również ryzyko wystąpienia problemów w realizacji zadań, zgodnie z harmonogramem projektu¹⁰²⁹.

Standard prawa do dobrej administracji powinien być zapewniony także podczas kontroli projektów. Kontrole projektów współfinansowanych ze środków UE można generalnie podzielić na kontrole wewnętrzne – realizowane na przykład przez kierownictwo/ komórkę podmiotu realizującego projekt oraz kontrole zewnętrzne – realizowane między innymi przez IZ/IP/IW, urzędy kontroli skarbowej czy Najwyższą Izbę Kontroli. Dla tytułowej problematyki rozprawy kluczowe znaczenie ma drugi rodzaj kontroli, w ramach której wyszczególnić można kontrolę realizacji projektu. Jej celem jest zweryfikowanie, czy realizacja projektu przebiega zgodnie z przyjętymi założeniami. W tym przypadku czynności kontrolne obejmują weryfikację: dokumentacji finansowo-księgowej, zasadność poniesionych wydatków, dostarczonych w ramach projektu towarów i usług, zgodności wydatków z umową o dofinansowanie projektu. Kontrolujący bada także ocenę postępów i efektów realizacji projektów. W przypadku tak zwanych projektów miękkich – szkoleniowych kontroluje się dodatkowo między innymi sposób rekrutacji uczestników, procedury udzielania zamówień publicznych, warunki lokalowe i techniczne obiektów czy realizację obowiązków informacyjno- promocyjnych. Na tym etapie procesu wdrażania funduszy UE możliwe jest również przeprowadzenie kontroli w trybie doraźnym, czyli w związku podejrzeniem o nieprawidłowościach w realizacji projektu, zgłoszonym doniesieniem lub wskutek innej kontroli. Ponadto, istnieje możliwość realizacji kontroli na zakończenie realizacji projektu po dostarczeniu instytucji końcowego wniosku o płatność. Czynności kontrolne w imieniu instytucji realizują kontrolerzy¹⁰³⁰.

¹⁰²⁹ Por. M. Kołodziej-Hajdo, A. Surowiec, op. cit., s. 542 i 545.

¹⁰³⁰ B. Filipiak. *Audyt i kontrola finansowa projektu europejskiego*, [w:] *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawno-finansowe*, Wrocław 2012, s. 236-240; Wytyczne w zakresie kontroli realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 28 listopada, 2011, s. 14; Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Pośredniczących i Instytucji Wdrażających dla Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 27 października 2010, s. 6.; Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 28 maja 2015, s. 7.

Bez względu na rodzaj kontroli powinna ona opierać się na ściśle określonych standardach. Przyglądając się elementom standardu prawa do dobrej administracji wskazanym w Karcie praw Podstawowych UE i Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki administracyjnej stwierdzić należy, że niemalże wszystkie wskazane w nich uprawnienia mają zastosowanie w procesie kontroli. Jednak wśród wszystkich wskazanych uprawnień/zasad kilka ma dla obszaru kontroli znaczenie kluczowe. Zalicza się do nich:

- prawo do realizacji kontroli przez kompetentnych kontrolujących,
- prawo do realizacji kontroli w sposób bezstronny i obiektywny,
- prawo do realizacji kontroli w sposób niezależny,
- prawo do realizacji kontroli w sposób rzetelny,
- prawo do realizacji kontroli w sposób profesjonalny,
- prawo do realizacji kontroli zgodnie z zasadą legalizmu,
- prawo do wysłuchania strony,
- prawo do zachowania poufności informacji.

Beneficjent powinien mieć prawo do tego, aby kontrola jego projektu realizowana była przez osoby o wysokich kompetencjach zawodowych¹⁰³¹. Kontrolerzy muszą być odpowiednio wykształceni, najlepiej w zakresie metod badawczych i metod sporządzania ocen. Powinni dysponować zarówno szeroką wiedzą na temat technik i standardów kontroli, jaki i swobodnie poruszać się w obrębie problematyki merytorycznej związanej z obszarem kontroli. Na etapie realizacji projektu szczególnie ważna okazuje się między innymi znajomość prawa UE i prawa krajowego, zwłaszcza w dziedzinie wdrażania funduszy UE, prawa i procedur zamówień publicznych, księgowości i zagadnień kontroli finansowej, jak również procedur i obowiązków wiążących beneficjentów na etapie realizacji projektów i etapie postprojektowym. Ogólnie ujmując, osoba prowadząca kontrolę musi mieć na tyle wysokie kompetencje i wiedzę, aby móc sprawnie zidentyfikować nieprawidłowości zaistniałe w realizacji konkretnego projektu¹⁰³². Oczywiście, kompetencje i wiedza, choć są kluczowe nie mogą być jednymi przesłankami zatrudnienia osoby na stanowisku kontrolera. Ważne

¹⁰³¹ Por. System kontroli w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Warszawa, luty 2014, s. 28, Zasady dotyczące przeprowadzania kontroli w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego, Łódź, 28 sierpnia 2013, s. 19.

¹⁰³² Por., Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2009, s. 35-37.

jest również zdobyte w tym obszarze doświadczenie oraz inne zdolności. Chodzi tu zwłaszcza o:

- zdolności osobiste umożliwiające dokonanie profesjonalnego osądu takie, jak: umiejętność analitycznego myślenia, umiejętność stawiania hipotez, umiejętność korzystania z danych i informacji oraz ich łączenia, umiejętność oceny sytuacji, umiejętność formułowania wniosków, kreatywność i odporność na stres,
- zdolność organizacji pracy: umiejętność planowania zadań, umiejętność równoległego prowadzenia wielu zadań, samodyscyplina,
- zdolności społeczne, takie, jak: umiejętność dokumentowania kontroli, profesjonalne sporządzanie dokumentów kontrolnych, umiejętność łatwego i zrozumiałego budowania wypowiedzi, oraz umiejętność pracy samodzielnej i w zespole¹⁰³³.

Z dokumentów określających system kontroli w ramach poszczególnych programów operacyjnych wnioskować można, że jednym z kluczowych uprawnień beneficjenta jest prawo do realizacji kontroli w sposób bezstronny i obiektywny¹⁰³⁴. Respektowanie tego uprawnienia oznacza prowadzenie kontroli z zachowaniem neutralnego podejścia kontrolera do beneficjenta i jego organizacji. Bezstronny kontroler nie faworyzuje i jest daleki od jakichkolwiek uprzedzeń i zachowań dyskryminacyjnych. Ponadto, nie bierze udziału w kontroli, która może prowadzić do powstania konfliktu interesów. Powinien on wyłączyć się z czynności kontrolnych natychmiast, gdy zorientuje się, że:

- wyniki kontroli mogą dotyczyć praw lub obowiązków: jego, jego małżonka, osoby pozostającej z nim we wspólnym pożyciu, krewnych i powinowatych w linii prostej i bocznej do drugiego stopnia, osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli, osoby z nim związanej, która jest kierownikiem lub pracownikiem podmiotu kontrolowanego,
- podmiotem kontroli, w której ma uczestniczyć jest jego były pracodawca, zleceniodawca lub organizacja, w której jest on członkiem władz,

¹⁰³³ Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2012, s. 124-125 i 135-136.

¹⁰³⁴ Zob. Wytyczne w zakresie kontroli realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, op. cit. s. 46 oraz Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków..., op. cit., s. 13, Zasady kontroli w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Warszawa 17 listopada 2010, s. 7; Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020, op. cit., s. 10.

- pozostaje z podmiotem kontrolowanym w takim stosunku prawnym lub faktycznym, który może wzbudzać wątpliwość, co do jego bezstronności.

Beneficjent ma również prawo do realizacji kontroli w sposób niezależny. Kontroler jest zobowiązany wyłączyć się z czynności kontrolnych dotyczących powiązanych z nim osób nawet w sytuacji ich ustania na przykład: małżeństwa, opieki czy kurateli. Wyłączenie kontrolera może nastąpić, także na mocy decyzji kierownika instytucji kontrolnej, gdy w toku czynności kontrolnych pojawią się okoliczności wzbudzające wątpliwość, co do bezstronności kontrolera¹⁰³⁵. Kontroler wykonując czynności kontrolne powinien zachować też obiektywizm. Oznacza to, wykazanie się niezależną intelektualną postawą podczas zebrania wszystkich dowodów i faktów w ramach kontrolowanego obszaru projektu, dokonania ich oceny zgodnie z przepisami prawa oraz jednolitymi i jasnymi kryteriami w zakresie kontroli, a także przygotowywania wniosków z kontroli wyłącznie na podstawie istotnych i faktycznych ustaleń. Kontroler w żadnym wypadku nie może kierować się domysłami, uprzedzeniami czy wrażeniem odniesionym podczas kontroli. Jego obowiązkiem jest ujawnienie wszystkich istotnych dowodów i faktów, których zatajenie mogłoby zniekształcić ustalenia w zakresie kontrolowanego projektu oraz unikanie sytuacji, w których mógłby czuć się niezdolny do wydawania obiektywnych opinii¹⁰³⁶.

Z prawem do bezstronnej i obiektywnej kontroli ściśle wiąże się prawo do prowadzenia kontroli w sposób niezależny. Z uprawnienia tego wynika obowiązek uwolnienia się od wszelkich okoliczności i powiązań, które mogą naruszać obiektywizm kontrolującego i wzbudzać podejrzenie o jego stronniczość¹⁰³⁷. Bezwzględnie nie może dostosowywać swoich ocen w kwestiach dotyczących kontroli do oczekiwań instytucji kontrolującej, beneficjenta czy osób trzecich, ani przyjmować od nich jakichkolwiek materialnych czy niematerialnych korzyści¹⁰³⁸.

Beneficjent powinien mieć prawo do realizacji kontroli w sposób rzetelny. Jego realizacja w praktyce polega na solidnym przygotowaniu się do planowanej kontroli, w tym na zapoznaniu się z jej celem, zakresem, metodyką i obszarem; dokładnym i rozważnym ustaleniu stanu faktycznego oraz skrupulatnej i wszechstronnej ocenie

¹⁰³⁵ Standardy przeprowadzania kontroli w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013, Wrocław 2008, s. 5-6.

¹⁰³⁶ Wprowadzenie do kontroli..., op. cit., s. 128; Standardy przeprowadzania kontroli w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013, Wrocław 2008, s. 5.

¹⁰³⁷ Wprowadzenie do kontroli..., op. cit., s. 128.

¹⁰³⁸ Standardy przeprowadzania kontroli w ramach..., op. cit., s. 5-6.

pozyskanych podczas czynności kontrolnych informacji, dokumentów i faktów. Kontroler powinien rzetelnie dokumentować zarówno wszystkie czynności na poszczególnych etapach kontroli oraz wszystkie pozyskane informacje. Podejmowane przez niego czynności muszą być adekwatne do badanego obszaru¹⁰³⁹.

Z kolei prawo do realizacji kontroli w sposób profesjonalny przekłada się na obowiązek zachowania profesjonalizmu zawodowego kontrolującego. Kontroler powinien być przede wszystkim odpowiedzialny za swoje działania. Przed przystąpieniem do czynności kontrolnych powinien zawsze zapoznać się z planem kontroli, a także upewnić się czy ma dostateczną wiedzę w zakresie kontrolowanego obszaru, aby skutecznie zidentyfikować ewentualne naruszenie przez beneficjenta przepisów prawa, procedur czy obowiązków wynikających z umowy o dofinansowanie projektu. Prowadzone przez niego czynności muszą być zgodne z aktualnym prawem UE, prawem krajowym oraz procedurami, ustaleniami wewnętrznymi i stanowiskiem instytucji, w imieniu której realizuje czynności kontrolne. Kontroler powinien być zawsze gotowy uzasadnić wydaną decyzję, ocenę, uwagę, wnioski oraz sposób postępowania w trakcie kontroli. Jego obowiązkiem jest stałe doskonalenie się, czyli rozwijanie swoich kwalifikacji, umiejętności oraz aktualizowanie nabytej wiedzy zwłaszcza w zakresie przepisów prawa dotyczących kontrolowanych obszarów. W sytuacji nieposiadania specjalistycznej wiedzy, czy umiejętności w obszarze objętym kontrolą powinien korzystać ze wsparcia bardziej kompetentnych pracowników instytucji, z ramienia której realizuje czynności kontrolne lub wiedzy ekspertów/specjalistów zewnętrznych. Ponadto, kontroler jest zobowiązany do udzielania beneficjentowi wszelkich informacji i wyjaśnień dotyczących procesu kontroli. Profesjonalizm kontrolera polega również na godnym i uprzejmym podejściu do kontrolowanego podmiotu oraz okazania mu należytego szacunku. Kontroler nigdy nie powinien kierować się emocjami i lekceważyć zasad etyki. Zawsze musi być otwarty na krytykę oraz gotowy od uznania swoich błędów i naprawienia ich. Przed przystąpieniem do czynności kontrolnych zobligowany jest przedstawić się oraz okazać

¹⁰³⁹ Por. Zał. do Instrukcji Wykonawczych IZ PO RPW i IP PO RPW - System kontroli w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014, s. 28.

beneficjentowi dokumenty upoważniające go przeprowadzenia kontroli danego projektu¹⁰⁴⁰.

Na standard prawa do dobrej administracji składa się również prawo beneficjenta do zachowania przez osobę kontrolującą poufności. Oznacza to poszanowanie znaczenia i wartości informacji pozyskanych podczas kontroli projektu. Kontroler nie powinien ich ujawniać, chyba że zobowiązują go do tego obowiązki zawodowe, przepisy prawa lub otrzymane upoważnienie. Zobligowany jest do ochrony tajemnicy ustawowo chronionej oraz innych informacji, które uzyskał podczas dokonywanej kontroli. Nigdy nie może ich wykorzystywać do celów innych niż tylko służbowe, nawet po ustaniu zatrudnienia w jednostce kontrolującej. Jego obowiązkiem jest bezpieczne przechowywanie pozyskanych podczas kontroli projektu informacji i dokumentów, zgodnie z przepisami prawa oraz ochrona danych osobowych beneficjenta¹⁰⁴¹.

Kontrola realizacji projektu powinna przebiegać zgodnie z zasadą legalizmu. Oznacza to, że kontroler w swojej pracy bezwzględnie musi kierować się obowiązującą wykładnią prawa, standardami i wytycznymi w zakresie kontroli oraz procedurami, ustaleniami wewnętrznymi i stanowiskiem instytucji z ramienia której realizuje czynności kontrolne w zakresie konkretnych spraw. Formułowane przez niego oceny czy opinie w informacji pokontrolnej muszą zawierać odwołanie do przepisów prawa krajowego i prawa UE, standardów realizacji projektów i obowiązków beneficjenta wynikających z umowy o dofinansowanie projektu. Z zasadą praworządności wiąże się zakaz nadużywania uprawnień. Kontroler powinien działać wyłącznie w granicach prawa i przyznanych mu kompetencji. Przysługujące mu uprawnienia powinien wykorzystywać wyłącznie do celów kontroli. Zdecydowanie nie wolno mu prowadzić kontroli w zakresie szerszym niż ten, o którym poinformował beneficjenta w piśmie zawiadamiającym o kontroli¹⁰⁴².

Z uwagi na to, że wynik kontroli może negatywnie wpłynąć na sytuację beneficjenta, instytucja kontrolująca projekt powinna gwarantować mu prawo do wysłuchania i wypowiedzenia się w kwestii dokonanych ustaleń faktycznych oraz

¹⁰⁴⁰ Por. Załącznik do Zarządzenia nr 56/2010 Marszałka Województwa Świętokrzyskiego z dnia 4 sierpnia 2010 r., Kodeks etyki kontrolera biura kontroli, Marszałek Województwa Świętokrzyskiego, Kielce 2010, s. 1-6.

¹⁰⁴¹ Por. Wytyczne w zakresie kontroli realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 50.

¹⁰⁴² Por. Wytyczne w zakresie kontroli realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, op. cit., s. 49-50.

wniosków pokontrolnych. Obowiązek ten stanowi odpowiednik unijnej zasady wysłuchania strony. Kontroler powinien umożliwić beneficjentowi składanie wyjaśnień na bieżąco podczas czynności kontrolnych projektu w jego siedzibie. Ponadto, musi pozwolić beneficjentowi odnieść się pisemnie lub ustnie w zakresie sporządzonych wniosków pokontrolnych. Z prawem do wysłuchania łączy się również prawo dostępu beneficjenta do dokumentów dotyczących procesu kontroli projektu (równoznaczne z prawem dostępu do akt sprawy dotyczących strony). Instytucja kontrolująca zobligowana jest umożliwić beneficjentowi wgląd do dokumentacji kontroli (zwłaszcza do zgromadzonego materiału dowodowego), celem oceny ich prawdziwości i znaczenia. Ponadto, realizacja unijnego standardu prawa do dobrej administracji zobowiązuje instytucję kontrolującą do zapewnienia beneficjentom wglądu do jej wewnętrznych dokumentów. Beneficjent powinien mieć prawo do zapoznania się z procedurami i standardami instytucji w zakresie kontroli, aby móc ocenić przejrzystość jej działań¹⁰⁴³.

Beneficjent powinien mieć również prawo do otrzymania informacji pokontrolnej. Instytucja kontrolująca jest zobowiązana przesłać dwa egzemplarze takiego dokumentu, z których jeden, po podpisaniu przez beneficjenta, powinien zostać przekazany instytucji. Podkreślić przy tym należy, że beneficjent nie ma obowiązku jej podpisywania jeśli nie zgadza się z wynikami kontroli¹⁰⁴⁴. Informacja pokontrolna bezwzględnie powinna zawierać wyniki kontroli zgodnie z obiektywnie, bezstronnie, starannie i rzetelnie zabranym i przeanalizowanym materiałem dowodowym oraz ocenę stanu faktycznego popartą rzetelną argumentacją. W przypadku, gdy beneficjent nie zgadza się z wynikiem kontroli powinien mieć prawo zgłoszenia zastrzeżeń. Instytucja kontrolująca po zapoznaniu się z nimi zobligowana jest odnieść się do nich i uzasadnić swoje stanowisko w sprawie.

Ignorowanie któregośkolwiek z powyższych uprawnień podważa wiarygodność realizacji całego procesu kontroli oraz uzyskanych wyników¹⁰⁴⁵.

¹⁰⁴³ *Standardy przeprowadzania kontroli w ramach...*, op. cit., s. 15.

¹⁰⁴⁴ Por. Zał. do Instrukcji Wykonawczych IZ PO RPW i IP PO RPW - System kontroli w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, op. cit., s. 30-31.

¹⁰⁴⁵ M. Łotys, *Ewaluacja i rozliczanie projektów*, op. cit., s. 37.

4.4 STANDARD PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI NA ETAPIE POSTPROJEKTOWYM

Ostateczne rozliczenie dotacji otrzymanej z funduszy Unii Europejskiej właściwie kończy proces realizacji projektu. Wydawać by się mogło, że na etapie postprojektowym instytucje uczestniczące w procesie wdrażania unijnych funduszy w Polsce nie mają już żadnej styczności z beneficjentami zakończonych projektów. Każdy projekt, który został zrealizowany przy wsparciu unijnej dotacji może jednak zostać poddany kontroli po jego zakończeniu. Kontrola tego rodzaju może zostać wszczęta z dwóch powodów. Pierwszym z nich jest podejrzenie lub odkrycie nieprawidłowości zaistniałych podczas realizacji projektu, które ujawniono dopiero po końcowym rozliczeniu projektu. W tym wypadku kontroli poddaje się dokumentację projektową między innymi: dokumentację ogólną projektu, dokumentację finansowo-księgową, dokumentację merytoryczną oraz dokumentację przetargową¹⁰⁴⁶. Drugim zaś powodem jest weryfikacja wykonania obowiązków beneficjenta wynikających z umowy o jego dofinansowanie¹⁰⁴⁷. Jednym z podstawowych obowiązków jest zachowanie trwałości projektu. W perspektywie finansowej 2007-2013 zagadnienie trwałości projektu regulował art. 57 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Zgodnie z nim, zachowanie trwałości projektu oznaczało niepoddanie go w terminie pięciu lat od zakończenia projektu lub trzech lat w przypadku mikro, małych lub średnich przedsiębiorstw (MŚP), zasadniczym modyfikacjom, które:

- mają wpływ na jego charakter lub warunki realizacji lub spowodują uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez przedsiębiorstwo lub podmiot publiczny,
- wynikają ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo z zaprzestania działalności produkcyjnej¹⁰⁴⁸.

¹⁰⁴⁶ Kontrola po zakończeniu realizacji projektu, witryna internetowa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej <http://www.kapitalludzki.gov.pl/realizacja-projektu/kontrola/kontrola-po-zakonczeniu-projektu> [01.08.2015].

¹⁰⁴⁷ B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska, *Trwałość projektów finansowanych z funduszy strukturalnych – realizacja regionalnych programów operacyjnych*, „Kontrola Państwa” 2014, nr 6, s. 62.

¹⁰⁴⁸ Dz. Urz. UE L210/25 z dnia 31.07.2006 r. W obecnym okresie programowania zasady zachowania trwałości projektu zostały nieco zmienione. Okres ich wymogu jest taki sam i liczy się od daty końcowej płatności przekazanej beneficjentowi. Prawo przewiduje, że może mieć on inny wymiar czasowy ustalony zgodnie z zasadami pomocy państwa. Obowiązek trwałości dotyczy głównie operacji zrealizowanych w zakresie inwestycji infrastrukturalnych lub inwestycji produkcyjnych. Jego realizacja wiąże się z tym, że po zakończeniu projektu beneficjent nie może: a) zaprzestać działalność produkcyjną lub przenieść jej poza obszar objęty programem, b) zmienić własności elementu infrastruktury, która daje przedsiębiorstwu lub podmiotowi publicznemu nienależne korzyści, c) dokonać istotnej zmiany wpływającej na charakter operacji, jej cele lub warunki wdrażania, która mogłaby doprowadzić do naruszenia jej pierwotnych

Złamanie powyższych zasad skutkuje wszczęciem procedury odzyskiwania unijnych środków¹⁰⁴⁹, co oznacza konieczność zwrotu całości lub części otrzymanej dotacji wraz z odsetkami¹⁰⁵⁰.

Zapewnienie trwałości projektu odbywa się w określonym czasie, w którym beneficjent jest zobowiązany zachować w niezmienionej formie i wymiarze produkty/rezultaty projektu zadeklarowane do osiągnięcia we wniosku o dofinansowanie. Obowiązek ten dotyczy przede wszystkim projektów infrastrukturalnych oraz inwestycyjnych, w ramach których beneficjent dokonał zakupu środków trwałych na przykład sprzętu lub wyposażenia oraz realizował inwestycje infrastrukturalne lub produkcyjne. W minionej perspektywie, jak i obecnie również inne rodzaje przedsięwzięć zostały obwarowane koniecznością zachowania trwałości¹⁰⁵¹. W ograniczonym zakresie trwałość operacji/rezultatów obowiązuje również beneficjentów, którzy realizowali projekty w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W tym wypadku obowiązek jej zachowania istnieje jedynie w kontekście przepisów o pomocy publicznej. Dotyczy więc tych form wsparcia, w ramach których występuje pomoc na subsydiowanie zatrudnienia, gdzie obowiązek utrzymania inwestycji wynika bezpośrednio z przepisów o pomocy publicznej. W związku z tym beneficjent projektu zobowiązany jest do zatrudnienia pracownika przez okres 12 lub 24 miesięcy, w zależności od kategorii definiującej sytuację tej osoby na rynku pracy. W ramach PO KL wymagano także zachowania trwałości osiągniętych rezultatów na przykład: utrzymania punktów przedszkolnych po ustaniu finansowania EFS w ramach poddziałania 9.1.1 POKL, czy zachowania trwałości funkcjonowania instytucji wspierających ekonomię społeczną, przez co najmniej dwa lata od zakończenia realizacji projektu w ramach poddziałania 7.2.2¹⁰⁵². Kontrola trwałości projektu nie

celów. Ponadto w przypadku inwestycji w infrastrukturę lub inwestycji produkcyjnych beneficjentowi nie wolno w okresie 10 lat od płatności końcowej przenieść działalności produkcyjnej poza obszar UE. - Art. 71 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 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 1083/2006, Dz. Urz. UE L 347/320 z dnia 20.12.2013 r.

¹⁰⁴⁹ Art. 57 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, op. cit.; art. 71 ust 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, op. cit.

¹⁰⁵⁰ B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska, op. cit., s. 62.

¹⁰⁵¹ Art. 71 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, op. cit.,

¹⁰⁵² *Kontrola projektów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, „Fundusze Europejskie dla Mazowsza” 2013, nr 3, s. 7, szerzej na ten temat w dokumencie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego Zasady kontroli

obejmuje wszystkich zakończonych projektów, lecz przeprowadza się ją na próbie¹⁰⁵³ projektów w danym roku. Może być przeprowadzona w trybie planowym lub doraźnym, bez wymogu powiadomienia beneficjenta o jej przeprowadzeniu¹⁰⁵⁴.

Pamiętać należy, że zachowanie trwałości nie jest jedynym obowiązkiem beneficjenta po zakończeniu realizacji projektu wynikającym z umowy o dofinansowanie. Czynności kontrolne mogą dotyczyć również weryfikacji osiągnięcia i utrzymania wskaźników, wygenerowanie przychodu, zakazu podwójnego finansowania, archiwizacji dokumentów związanej z projektem czy obowiązku informowania o dofinansowaniu projektu z funduszy UE¹⁰⁵⁵.

Bez względu na przedmiot kontroli dokonywanej na etapie postprojektowym, jej przeprowadzenie musi być realizowane z poszanowaniem standardu prawa do dobrej administracji, na który składają się te same uprawnienia beneficjenta, co w przypadku kontroli na etapie realizacji projektu.

Przedstawione powyżej wyszczególnienie uprawnień współtworzącej standard prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy UE wskazuje, że mają one zróżnicowany stopień skomplikowania, różny poziom trudności zabezpieczenia i nierówne „wsparcie zewnętrzne” (przykładowo, etap sądowy procedury odwoławczej istotnie „wzmocniony jest” przepisami regulującymi postępowanie sędow-administracyjne, gdy tymczasem etap przesądowy tej samej procedury ma charakter „wewnątrzurzędowy”). W pracy nie chodzi jednakże o analizę porównawczą owych uprawnień cząstkowych, lecz o ocenę ich łącznego ujęcia, jako prawa do dobrej administracji. Dopiero wówczas można bowiem mówić o określonym standardzie i rzeczowo ocenić go w świetle prawa i praktyki.

Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Warszawa 2013, s. 24-29, http://cppc.gov.pl/files/pokl/Zasady_kontroli_POKL_24122012.pdf [08.02.2014].

¹⁰⁵³ Przykładowo w ramach POIiŚ próba taka wynosiła 5% liczby projektów rozliczanych w ramach danego działania (Zalecenie nr 10/2010 Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (IZ POIiŚ) w sprawie wymogów kontroli na zakończenie realizacji projektów oraz kontroli trwałości po zakończeniu realizacji projektu, Warszawa 2010, s. 4) z kolei w ramach PO KL 5% populacji projektów objętych obowiązkiem utrzymania trwałości operacji lub rezultatów, Zasady kontroli Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Warszawa 2013, s. 27.

¹⁰⁵⁴ Kontrola projektów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, op. cit., s. 7.

¹⁰⁵⁵ B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska, op. cit., s. 63, *Zagadnienie zachowania trwałości projektu współfinansowanego z funduszy europejskich*, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 4, http://rpo.mazovia.eu/g2/oryginal/2015_01/d78a1462fa1abf63b1239506cfd9e3d0.pdf [08.02.2014].

Rozdział 5.

ZAŁOŻENIA I WYNIKI BADAŃ EMPIRYCZNYCH STANDARDU PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI W POLSKIM SYSTEMIE WDRAŻANIA FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ

Przyjęte w pierwszej części pracy założenia teoretyczne w zakresie standardu prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy UE oraz wskaźniki tego standardu odnoszące się do poszczególnych etapów ubiegania się o dotacje rozwojowe pochodzące z funduszy Unii Europejskiej wymagały przeprowadzenia badań dotyczących praktyki. W tym celu wykonano badanie empiryczne instytucji zaangażowanych w proces rozdzielania unijnych dotacji pod kątem wdrażania zasad dobrej praktyki administracyjnej.

5.1 REPREZENTATYWNE STUDIA PRZYPADKÓW

Pozyskanie dofinansowania na realizację projektu, a następnie jego wykonanie nie jest przedsięwzięciem łatwym. Wykonanie przedsięwzięcia od pomysłu do zakończenia trwa długo i determinuje wiele trudności¹⁰⁵⁶. Wynika to ze spostrzeżeń doktryny¹⁰⁵⁷ i praktyki¹⁰⁵⁸ (zarówno podmiotów trzecich, jak i własnej, wynikającej ze zdobytych doświadczeń w pracy przy tworzeniu oraz realizacji unijnych projektów). Powstaje pytanie o genezę tych trudności. Być może jedną z przyczyn ich występowania jest niemożność korzystania w pełni z przysługujących potencjalnym klientom uprawnień wynikających ze standardu prawa do dobrej administracji. Ich gwarancja tkwi w realizacji przez instytucje polskie (biorące udział w procesie wdrażania funduszy UE) zasad dobrej praktyki administracyjnej.

¹⁰⁵⁶ Por. M. Służewska, *Proces aplikowania ośrodki unijne w obrębie struktur społecznych i grup interesu. Perspektywa doradcy*, „Oeconomia Copernicana” 2010, nr 1, s. 139-140.

¹⁰⁵⁷ Por. H. Kotarski, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2013, s. 208; M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009, s. 24.

¹⁰⁵⁸ Zob. *Finansowanie MŚP z dotacji UE*, Raport z badań Comarch i dotacjomat.pl, wrzesień-listopad 2014 r., s. 22, http://dotacjomat.pl/wp-content/uploads/2015/02/raport-dotacjomat.pl_.pdf.

Autorka rozprawy zdecydowała się na pokazanie przypadków i ustaleń, które zainspirowały ją do podjęcia badań własnych. Zdarzenia i badania te miały miejsce w perspektywie finansowej 2007-2013 i ukazują praktyczny wymiar realizacji prawa do dobrej administracji przez instytucje polskie wdrażające fundusze Unii Europejskiej.

Spółka Flower Nordica

Flower Nordica próbowała pozyskać dofinansowanie z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na rozwój działalności. Pomysł spółki wydawał się być innowacyjny. Polegał na zaopatrzeniu 120 stacji benzynowych i 10 portów lotniczych w Polsce w automaty bukietowe ze świeżymi kwiatami. Właściciele spółki wypracowali projekt automatów oraz zdobyli listy intencyjne (potwierdzające chęć podjęcia z nimi współpracy) od właścicieli portów lotniczych oraz władz korporacji PKN Orlen i przedsiębiorstwa BP. Projekt zyskał pozytywną opinię pracowników Agencji Rozwoju Pomorza (ARP) - spółki powołanej przez samorząd województwa między innymi do oceny biznesowych projektów. Projekt został również pozytywnie oceniony przez dwóch niezależnych ekspertów. Przeszedł tak zwaną ocenę wykonalności i zyskał aprobatę Zarządu Województwa Pomorskiego. W połowie 2009 roku właściciele spółki podpisali umowę na dofinansowanie projektu „Bukiet 24”. Na realizację pierwszych działań beneficjenci otrzymali 800 tys. złotych. Kwota dotacji była jednak dwukrotnie wyższa. Pieniądze zostały przeznaczone na rozbudowę siedziby spółki o przestrzeń do produkcji bukietów, zakup aut do ich rozwożenia oraz automaty. Z uwagi na świadomość opóźnień w przekazywaniu pieniędzy - beneficjenci skorzystali z kredytu, pożyczki oraz leasingu na auta. Realizacja pomysłu finansowanego z dotacji przebiegała zgodnie z przyjętą strategią. Firma rozwijała się i tworzyła nowe miejsca pracy. Jednak na początku 2010 roku beneficjenci otrzymali pismo z ARP, że firma poniosła wydatki niekwalifikowane, co oznaczało, że poczynione z kredytu wydatki nie będą sfinansowane ze środków UE. Pismo wzywało także do zwrotu wypłaconych dotychczas pieniędzy. Okazało się, że pismo było efektem kontroli Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Urzędzie Marszałkowskim, która wykazała wątpliwość kontrolujących dotyczącą lokalizacji automatów z kwiatami poza obszarem woj. pomorskiego, którego środki powinny służyć realizacji projektów w granicach województwa. Beneficjenci broniąc się argumentowali, że firma ma siedzibę w województwie pomorskim, w tym województwie płaci podatki, dokonuje zakupów i

zatrudnia pracowników do produkcji bukietów. UMWP proponował zmianę projektu, polegającą na przeniesieniu automatów na obszar województwa pomorskiego. Pomysł zdaniem beneficjentów, był absurdalny. Zresztą województwo dysponowało zaledwie jednym portem lotniczym w Gdańsku i dwoma należącymi do aeroklubów, na terenie których umieszczenie automatów kwiatowych nie było zasadne. Ostatecznie umowa UM z Flower Nordica została rozwiązana, a firmie nakazano zwrot dotacji. Zbyt duża liczba zobowiązań wygenerowała nierozwiązywalne problemy. Wierzyciele zaczęli domagać się spłaty długów, a konta firmy zajął komornik. W konsekwencji sprawa doprowadziła do bankructwa firmy i jej właścicieli.

Z przeprowadzonego z rzecznikiem UMWP wywiadu wynika, że Zarząd Województwa wiedział o umiejscowieniu automatów poza obszarem woj. pomorskiego¹⁰⁵⁹:

„Intencje i plany biznesowe określone we wniosku o dofinansowanie oraz w załączonym do niego biznesplanie były doskonale znane - najpierw ARP SA, a w konsekwencji Urzędowi Marszałkowskiemu. Pracownicy agencji oceniający pod względem formalnym przedmiotowy wniosek w 2008 roku mieli świadomość, iż część z urządzeń zostanie umiejscowiona poza województwem pomorskim. Nie kwestionowaliśmy tych rozwiązań, posługując się prostą logiką: skoro siedziba przedsiębiorcy znajduje się w Pomorskiem (czyli tu będą płacone podatki), miejscem zatrudnienia nowych pracowników będzie siedziba firmy, a urzędnicy mają charakter mobilny - należy uznać taki wniosek za poprawny. Poprawność takiego toku myślenia została potwierdzona przez dwóch niezależnych ekspertów oceniających ten projekt. Ponadto, dysponowaliśmy pismem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w którym akceptowano podobną sytuację, gdy beneficjent kupował sprzęt budowlany, który użytkowany miał być także poza województwem.

Dwie opinie, jakie w sprawie Flower Nordica wydało ministerstwo w toku kontroli w ARP, nie dały zarządowi województwa jakiegokolwiek pola manewru. Ministerstwo wprost wskazało, że zasady opisane w przykładzie z firmą budowlaną nie mają zastosowania w przypadku projektu Flower Nordica. W czasie, jaki upłynął między datą podpisania umowy a jej rozwiązaniem, nie tyle zmieniono właściwe wytyczne - co raczej zmieniła się ich interpretacja..

¹⁰⁵⁹T. Słomczyński, Ł. Kłos, *Pomorze: Zbankrutowali i winią za to urzędników marszałka*, witryna internetowa Dziennika Bałtyckiego, <http://www.dziennikbaaltycki.pl/artukul/453731,pomorze-zbankrutowali-i-winia-za-to-urzednikow-marszalka,1,4,id,t,so,sa.html> [23.11.2011].

Chciałabym podkreślić, iż wszelkie działania zarówno Urzędu Marszałkowskiego, jak i Agencji Rozwoju Pomorza zmierzały wyłącznie do doprowadzenia założeń i elementów całości projektu do pełnej zgodności z przepisami prawa, zgodności z interpretacjami i opiniami wydanymi przez Ministerstwo Rozwoju, a także z uwzględnieniem interesu beneficjenta. Stąd ustalenia podjęte wskutek działań kontrolnych Urzędu Marszałkowskiego oraz zalecenia skierowane do Agencji Rozwoju Pomorza nie kwestionowały projektu czy też nie podważały przedsięwzięcia biznesowego jako całości, a odnosiły się tylko do wydatków ponoszonych przez beneficjenta na zakup urządzeń lokalizowanych poza obszarem województwa. W konsekwencji - mając na względzie przede wszystkim możliwość kontynuowania przedsięwzięcia przez beneficjenta - Agencja Rozwoju Pomorza zaproponowała beneficjentowi modyfikację projektu, jednak przy zachowaniu przyznanego dofinansowania¹⁰⁶⁰.

Projekt Ikodomo

Projekt *Ikodomo* polegał na świadczeniu e-usługi w postaci kalkulatora dla prowadzących budowy. Jego pomysłodawcy próbowali uzyskać dofinansowanie w wysokości 800 tys. złotych w ramach działania 8.1 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.. Nabór wniosków prowadziła Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego (PFRR). Projekt nie uzyskał dofinansowania, ponieważ zdaniem oceniających nie spełniał sześciu z dziesięciu kryteriów programu, a ponadto nie był „e-usługą”. W związku z niesatysfakcjonującą oceną wnioskodawcy postanowili wstąpić na ścieżkę odwoławczą i złożyli protest. Jego weryfikacja potwierdziła prawidłowość oceny jedynie dwóch z sześciu kryteriów oraz to, że kalkulator jest jednak „e-usługą”. Projekt nie otrzymał jednak dofinansowania. W związku z tym wnioskodawcy postanowili odwołać się do wyższej instancji, czyli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji argumentując, że ocena wniosku została przeprowadzona niezgodnie z instrukcją i nie jest trafna merytorycznie. Ekspertki kwestionowali między innymi zakup komputera stacjonarnego z osprzętem, zamiast zestawu komputerowego z monitorem

¹⁰⁶⁰ Ł. Kłos, [w:] *Zbankrutowali i winią za to urzędników marszałka, Rozmowa z rzecznikiem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego*, witryna Internetowa Dziennika Bałtyckiego, <http://www.dziennikbaaltycki.pl/artukul/453731,pomorze-zbankrutowali-i-winia-za-tourzednikowmarszalka,1,4,id,t,so,sa.html> [23.11.2011].

oraz wydatki na promocję projektu, z powodu nieponiesienia dokładnej kwoty wydatku na każdą reklamę, na dwa lata przed jej emisją. W odpowiedzi na odwołanie Ministerstwo stwierdziło, że:

- ocenę wniosku przeprowadzono w sposób nieprawidłowy,
- protest rozpatrzono w sposób niepoprawny,
- oceniający nie wykazali się dobrą wolą,
- oceniający dokonali nadinterpretacji zamieszczonych we wniosku informacji,
- oceniający dokonali niewłaściwej interpretacji dokumentacji konkursowej.

Ponadto, Ministerstwo nakazało ponowną ocenę wniosku w ciągu 30 dni. Wnioskodawcy ponowny wynik oceny projektu otrzymali po 90 dniach. Był on także negatywny. Okazało się, że podczas oceny nie uwzględniono większości uwag Ministerstwa. Ocena projektu była zaś podobna do poprzedniej. Przedsiębiorcy postanowili, więc wnieść skargę do WSA. Powstał jednak dylemat, który sąd jest właściwy - białostocki (z uwagi na siedzibę PFRR), czy warszawski (z uwagi na siedzibę Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, która zarządzała PO IG). Sądy miały problem z określeniem, który jest właściwy do orzekania w sprawie. W rezultacie sprawa trafiła do NSA. W trakcie kilkunastomiesięcznej walki powstały w Polsce dwa portale internetowe oferujące podobną usługę¹⁰⁶¹.

Dotacja z Powiatowego Urzędu Pracy

O indywidualną dotację z Powiatowego Urzędu Pracy starała się bezrobotna, samotna matka trójki dzieci. Kobieta zdecydowała się na utworzenie firmy muzycznej, ponieważ ukończyła studia w zakresie reżyserii dźwięku, pisała muzykę dla dzieci i współpracowała w tej dziedzinie z wieloma wydawnictwami w kraju. Bezrobotna napisała biznesplan, złożyła wniosek o dofinansowanie planowanego przedsięwzięcia. Przyznano jej dofinansowanie w wysokości 14,7 tys. złotych. Firma została założona w styczniu 2009 roku. Pieniądze z dotacji wydatkowano na komputer, dysk, monitor, specjalistyczne głośniki i słuchawki oraz interfejs z oprogramowaniem. Zakupiony sprzęt i oprogramowanie musiały być najnowsze, aby firma była konkurencyjna na rynku. Nowe oprogramowanie potrzebne w działalności gospodarczej było dostępne w Polsce dopiero w marcu 2009 roku, gdy tylko pojawiło się na rynku - beneficjentka

¹⁰⁶¹ J. Medek, *Unijna dotacja jak z Kafki*, „Gazeta Wyborcza Białystok” z 17 stycznia 2011.

natychmiast je zakupiła i rozliczyła się z przyznanej dotacji. Firma okazała się dobrym i rozwojowym przedsięwzięciem. Miała klientów i generowała zyski. Jednak już w maju 2009 r. jej właścicielka została wezwana przez urząd pracy do zwrotu otrzymanej dotacji wraz z odsetkami w wysokości 15,6 tys. złotych z powodu tego, że wydatkowała kwotę po terminie 30 dni od dnia podjęcia działalności gospodarczej. Z umowy z urzędem pracy faktycznie wynika, że z przyznanych pieniędzy właścicielka firmy miała rozliczyć się do końca marca 2009 roku. Jednak jest w niej również postanowienie mówiące, że pieniądze miały zostać wydane w ciągu miesiąca od dnia zarejestrowania działalności gospodarczej, a więc do 9 lutego 2009 roku. Właścicielka firmy nie zrobiła tego, bo, jak tłumaczy, czekała na oprogramowanie. Od decyzji urzędu postanowiła się odwołać. Do odwołania załączyła zaświadczenie od sprzedawcy oprogramowania, które potwierdzało trudności z zakupem systemu w pierwszym kwartale roku. Urzędnicy nie przyjęli jednak tej argumentacji twierząc, że mogła ona kupić aktualizację do wcześniejszej wersji. Niestety, beneficjentka jej nie miała, a nie chciała wydatkować pieniędzy na przestarzały program. Ponadto, urząd stwierdził, że gdyby kobieta zgłosiła problem z zakupem sprzętu, istniałaby szansa podpisania aneksu do umowy. Właścicielka firmy deklaruje, że w tej sprawie na próżno próbowała skontaktować się z urzędnikiem przydzielonym do jej sprawy, a inni pracownicy nie czuli się kompetentni do jej podjęcia. Beneficjentka przyznaje się do popełnienia formalnego uchybienia, które, jej zdaniem, było skutkiem braku doświadczenia w pozyskiwaniu dofinansowania. Deklaruje przy tym, że otrzymane środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, na co ma pełną dokumentację¹⁰⁶².

Podobnych przypadków jest, niestety, więcej. Upubliczniają je nie tylko media masowe, ale i organizacje pozarządowe prowadzące działalność watchdogową. Ponadto, dostęp do informacji publicznej umożliwia nieskrepowane zapoznawanie się przez dowolne osoby ze znaczną liczbą miarodajnych szczegółowych informacji. O prawidłowościach nie pisze się na ogół sprawozdań ani nie nagłaśnia się ich medialnie w sposób spektakularny (choć promocja programów i projektów trwa), powstaje więc pewna dysproporcja obrazu. Należałoby tym bardziej badać praktykę.

¹⁰⁶² W. Karpieszuk, *Urząd pracy rozdaje dotacje. A potem każe oddawać*, http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34889,7193847,Urzad_pracy_rozdaje_dotacje__A_potem_kaze_oddawac.html [28.10.2009].

5.2 PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA BADAWCZE

Wstępnym etapem badania było sformułowanie problemów badawczych, postawienie hipotez i ustalenie wskaźników badania. Kluczowym problemem było ustalenie, czy instytucje polskie wdrażające fundusze Unii Europejskiej mają świadomość istnienia standardu prawa do dobrej administracji, który jest wiążący. Weryfikacji tego problemu służyła następująca hipoteza: polskie instytucje wdrażające fundusze Unii Europejskiej nie mają pełnej świadomości istnienia standardu prawa do dobrej administracji, który jest dla nich wiążący. Wskaźnikiem pozwalającym na dokonanie oceny przyjętego założenia była liczba instytucji wdrażających zasady dobrej praktyki administracyjnej w odniesieniu do wszystkich podmiotów objętych badaniem.

Kolejnym problemem badawczym było ustalenie, jakie zasady dobrej praktyki administracyjnej, wynikające z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, stosują instytucje polskie wdrażające fundusze Unii Europejskiej. W wyjaśnieniu tego problemu pomocne było postawienie następującej hipotezy, że: polskie instytucje, wdrażające fundusze Unii Europejskiej, mające świadomość istnienia standardu prawa do dobrej administracji, nie uwzględniają w swojej działalności wszystkich uprawnień/zasad wynikających z Karty Praw Podstawowych i Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej. Jej weryfikacji służył wskaźnik wyboru wdrożonych zasad praktyki administracyjnej przez badane podmioty.

Istotne było również zbadanie, jaki jest stopień znajomości, przez instytucje wdrażające fundusze Unii Europejskiej, krajowych i unijnych aktów prawnych odnoszących się do zasad dobrej praktyki administracyjnej. Postawiono hipotezę, że: polskie instytucje wdrażające fundusze Unii Europejskiej nie mają pełnej wiedzy w zakresie polskich i unijnych aktów prawnych odnoszących się do standardu prawa do dobrej administracji. Wskaźnikiem pozwalającym na jej ocenę była znajomość przez badanych aktów prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej odwołujących się do zasad dobrej praktyki administracyjnej.

Ostatni problem badawczy miał pokazać, jak wygląda praktyczny wymiar realizacji zasad dobrej administracji w instytucjach polskich wdrażających fundusze Unii Europejskiej. Jego weryfikacja miała nastąpić przez hipotezę, że instytucje polskie wdrażające fundusze Unii Europejskiej realizują standard prawa do dobrej administracji w praktyce. Ocenę wskazywanego zjawiska oparto na następujących wskaźnikach:

- odsetek/liczba badanych instytucji wdrażających fundusze Unii Europejskiej podejmuje działania służące polepszeniu standardu realizacji zasad dobrej praktyki administracyjnej,
- procedury stosowane przez instytucje polskie polepszające standard realizacji zasad dobrej praktyki administracyjnej,
- nieprawidłowości wykryte w związku z przeprowadzonymi audytami/kontrolami,
- charakter skarg klientów.

5.3 ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE BADAŃ

Badanie zostało zrealizowane w czterech etapach:

- projektowanie badania,
- zebranie materiału statystycznego i przygotowanie do jego opracowania,
- opracowanie pozyskanego materiału statystycznego,
- prezentacja danych statystycznych i ich analiza¹⁰⁶³.

Zasadniczym etapem w całym procesie było przeprowadzenie badań empirycznych, które wykonano od stycznia do grudnia 2013 roku, w ostatnim roku minionej perspektywy finansowej (2007-2013) wdrażania funduszy UE w Polsce. Jego rozciągnięcie w czasie wynika ze specyfiki procesu wdrażania unijnych środków. Jest to proces ciągły, w którym różne programy operacyjne, w różnym tempie ogłaszają i prowadzą konkursy. Autorka starała się objąć badaniem taki czasokres, który pozwolił na uchwycenie wszystkich etapów tego procesu. Rok 2013 biorąc pod uwagę zasadę n+2 był rokiem, w którym ogłaszano jeszcze konkursy, realizowano projekty, a także odbywały się kontrole trwałości.

Materiał badawczy do rozprawy został pozyskany metodą ilościową przy wykorzystaniu ankiety CAWI, czyli ankiety internetowej udostępnionej respondentom. Głównym powodem zastosowania tej metody była liczna próba badawcza rozproszona po terytorium całego kraju. Zebranie pożądanego materiału badawczego z zastosowaniem internetowego kwestionariusza ankiety wydało się więc rozwiązaniem najbardziej skutecznym i optymalnym. Ponadto, na jej wybór wpłynęły inne zalety

¹⁰⁶³ Por. T. Michalski, *Statystyka*, Warszawa 2010, s. 26.

metody, a mianowicie, to, że stwarza ona takie same warunki wszystkim badanym. Respondentom stawia się identycznie sformułowane pytania, które mają tę samą kolejność i narzuca się im tą samą kafeterię odpowiedzi. Poza tym, samodzielne uzupełnianie kwestionariusza przez respondenta zapewnia anonimowość i daje poczucie bezpieczeństwa, skłaniając go tym samym do udzielania szczerych odpowiedzi na zadane pytania. Istotnym argumentem wydaje się również pozyskanie informacji zarówno o charakterze ilościowym, jak i jakościowym, które można poddać analizie statystycznej¹⁰⁶⁴.

Ankieta składała się z 26 pytań, z których zdecydowana większość miała charakter pytań zamkniętych z wyróżnioną kafeterią odpowiedzi (jednokrotnego lub wielokrotnego wyboru). Pojawiły się w niej również pytania półotwarte to znaczy stwarzające możliwość wpisania własnego wariantu odpowiedzi lub rozwinięcia wybranego wariantu z kafeterii. Ankieta zawierała także pytania otwarte umożliwiające udzielenie swobodnej wypowiedzi respondentom. Ankieta trafiła do respondentów drogą mailową, którzy po jej uzupełnieniu odsyłali ją pod wskazany adres e-mail. Mimo, że w całej rozprawie autorka posługuje się terminem standardu prawa do dobrej administracji, to podczas badania empirycznego wykorzystane zostało pojęcie zasad dobrej praktyki administracyjnej. Za rozwiązaniem takim przemawiało dokonane przez autorkę rozeznanie, że pracownicy instytucji objętych badaniem postrzegają zagadnienie prawa do dobrej administracji jako zbiór zasad, które ich obowiązują. Dostosowanie treści ankiety do specyficznego odbiorcy miało na celu zmniejszenie ryzyka niezrozumienia pytań i tym samym usprawnienie badania. Wyniki badania ankietowego pozwoliły na ocenę realizacji standardu prawa do dobrej administracji.

¹⁰⁶⁴ Por. J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2005, s. 66-72, 170-180; por. M. Szreder, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_4340_PLK_HTML.htm [17.04.2013].

5.4 ZAKRES PRZEDMIOTOWY BADAŃ/ GRUPY RESPONDENTÓW

W perspektywie finansowej 2007-2013 proces wydatkowania funduszy Unii Europejskiej w Polsce był realizowany za pośrednictwem rozbudowanego systemu instytucji. Choć pierwotnie zakładano uproszczenie struktury zarządzania środkami unijnymi, to niestety nie udało się tego celu zrealizować. W rezultacie proces podziału środków z funduszy UE zaangażował dużą liczbę krajowych podmiotów. Populacja badawcza objęła:

1) 173 podmioty systemu realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 w tym:

- 11 ministerstw,
- 16 urzędów Marszałkowskich,
- 16 urzędów Wojewódzkich,
- 16 urzędów Kontroli Skarbowej,
- 16 wojewódzkich urzędów pracy,
- 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- 25 innych podmiotów w tym: Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Państwowa Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych, Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Instytut nafty i Gazu, Władza Wdrażająca Programy Europejskie, Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, Ośrodek Przetwarzania Informacji, Bank Gospodarstwa Krajowego, Polska Organizacja Turystyczna, Centrum Obsługi Przedsiębiorcy w Łodzi, Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości, Agencja Rozwoju Pomorza, Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego, Śląskie Centrum Przedsiębiorczości, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych, Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki, Lubelska Agencja wspierania Przedsiębiorczości, Dolnośląska Instytucja Pośrednicząca,
- Instytucja Audytowa - Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej,
- Instytucja Certyfikująca – Ministerstwo do spraw Rozwoju Regionalnego,
- 16 instytucji pośredniczących w certyfikacji – urzędy wojewódzkie,

- 3 instytucje koordynujące w tym: Instytucja Koordynująca NSRO, Instytucja Koordynująca RPO, I STAR (wraz z Krajową Jednostką Oceny),
 - Jednostka Weryfikacji Zasady Dodatkowości,
 - Instytucja odpowiedzialna za przepływy finansowe - Ministerstwo Finansów,
 - 34 instytucje EWT w tym: 3 instytucje zarządzające EWT, 3 wspólne sekretariaty techniczne, 7 koordynatorów krajowych, 3 krajowe punkty kontaktowe, 18 kontrolerów I stopnia – (urzędy wojewódzkie i Centrum Projektów Europejskich),
- 2) 35 Instytucji dla Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w tym: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oddział centralny i 16 oddziałów regionalnych), Agencja Rynku Rolnego, 16 Urzędów Marszałkowskich,
 - 3) 34 Instytucji dla Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich w tym: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (oddział centralny i 16 oddziałów regionalnych) oraz 16 urzędów marszałkowskich,
 - 4) 40 instytucji monitorujących w tym: Komitet Monitorujący Program Operacyjny Kapitał Ludzki na poziomie centralnym, 16 Podkomitetów Monitorujących Program Operacyjny Kapitał Ludzki na poziomie regionalnym, Komitet Monitorujący Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Komitet Monitorujący Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Komitet Monitorujący Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, Komitet Monitorujący Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna, Komitet Monitorujący Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej, 16 Komitetów Monitorujących Regionalne Programy Operacyjne, Komitet Monitorujący Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Komitet Monitorujący Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich,
 - 5) 148 instytucje o charakterze informacyjno-doradczym, w tym: 95 Punktów Informacyjnych Funduszy Unii Europejskiej utworzonych w ramach projektu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego „System Informacji o Funduszach Europejskich na lata 2007 - 2013”¹⁰⁶⁵ oraz 53 Ośrodki Europejskiego Funduszu Społecznego,
 - 6) 343 powiatowe urzędy pracy.

¹⁰⁶⁵ W okresie finansowania 2007-2013 liczba punktów informacyjnych funduszy europejskich stale się zmieniała. W trakcie projektowania badania uwzględniono ich stan na 1 lutego 2013.

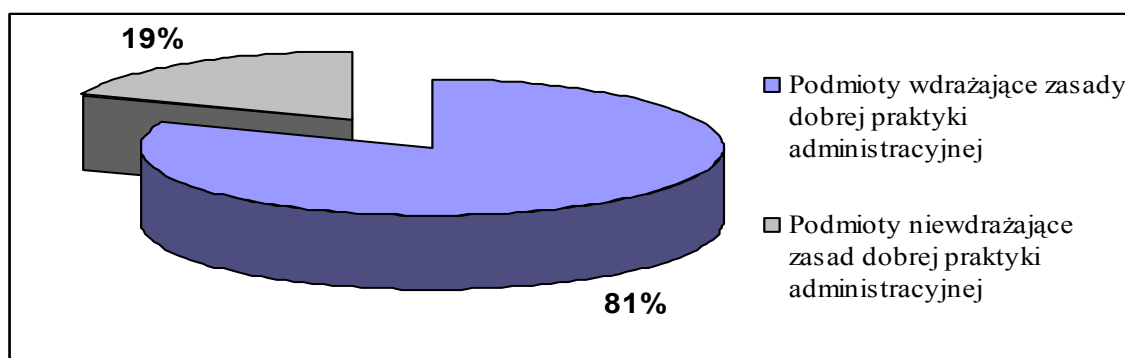
Łącznie, zidentyfikowano 764 podmioty. Po wyeliminowaniu podmiotów powtarzających się oraz podmiotów posiadających kontakt incydentalny lub nieposiadających kontaktu z klientem liczba podmiotów wyniosła 633. Próbę badawczą dobrano pod względem jednorodnych cech, w sposób losowy. Wielkość próby wyniosła 149 podmiotów.

5.5 WYNIKI BADAŃ EMPIRYCZNYCH

Wdrażanie zasad dobrej praktyki administracyjnej w relacjach pracowników instytucji z klientami

Spośród podmiotów biorących czynny udział w badaniu, nie wszystkie deklarują wdrażanie zasad dobrej praktyki administracyjnej, określające postępowanie urzędników instytucji w relacjach z klientami. Ich stosowanie zgłasza 120 instytucji, co stanowi 81% ogółu badanych podmiotów. Pozostałe 29 instytucji, czyli 19% badanych prezentuje stanowisko, że takie zasady nie są przez nie wdrażane. Procentowy rozkład odpowiedzi prezentuje rysunek 11.

Rysunek 11. Rozkład instytucji wdrażających zasady dobrej praktyki administracyjnej określające postępowanie pracowników instytucji w relacjach z klientami [%]

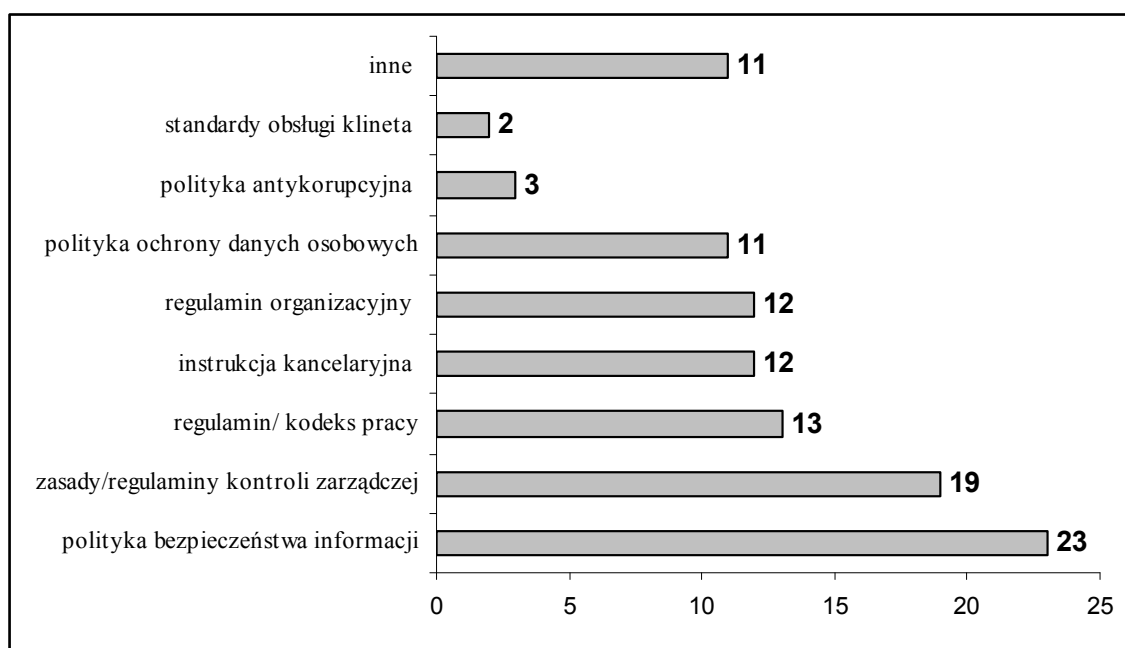


Źródło: opracowanie własne, N=149.

Dokumenty wewnętrzne zawierające wytyczne w zakresie stosowania zasad dobrej praktyki administracyjnej w instytucjach wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce

Z grona podmiotów, które potwierdziły wdrażanie zasad dobrej praktyki administracyjnej (relacje z klientami), 95% (114 podmiotów) potwierdziło posiadanie dokumentów wewnętrznych zawierających wytyczne dotyczące stosowania zasad. Najczęściej wymienianymi dokumentami przez badanych były: kodeks etyki, dokumenty związane z systemem zarządzania jakością, polityka bezpieczeństwa informacji oraz zasady/regulaminy kontroli zarządczej. Szczegółowy rozkład wszystkich wariantów odpowiedzi prezentuje rysunek 12.

Rysunek 12. Rodzaje dokumentów wewnętrznych zawierających wytyczne, co do stosowania dobrej praktyki administracyjnej [liczba]



Źródło: opracowanie własne, N=114 (możliwość wielokrotnych wskazań).

Zasady dobrej praktyki administracyjnej ujęte w dokumentach wewnętrznych instytucji wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce

Podmioty (114), wdrażające własne dokumenty wewnętrzne zawierające wytyczne, co do stosowania zasad dobrej praktyki administracyjnej potwierdzają, że uwzględniono w nich zasadę bezstronności i obiektywności. Ponadto, 109 podmiotów wyszczególniło, że odwołują się one do zasad uczciwości i ochrony danych osobowych. Najmniej, bo zaledwie 58 podmiotów deklaruje występowanie w dokumentach zasady współmierności.

Badane podmioty miały także możliwość wskazania innych zasad niż te, które zamieszczono w formularzu ankiety. Z możliwości tej skorzystały 23 instytucje. Potwierdziły one istnienie zasad: dostępu do dokumentów, dostępu do informacji, współodpowiedzialności, naprawienia szkody, jawności, profesjonalizmu oraz dbałości o dobre imię urzędu i pracowników w nim zatrudnionych, obiegu dokumentów, prowadzenia rejestrów spraw, zachowania tajemnicy w czasie i po ustaniu stosunki pracy, podnoszenia kwalifikacji zawodowych, budowania pozytywnego wizerunku pracownika samorządowego oraz transparentności.

Zasady dobrej praktyki administracyjnej ujęte w dokumentach wewnętrznych instytucji wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce prezentuje tabela 6.

Tabela 6. Zasady dobrej praktyki administracyjnej ujęte w dokumentach wewnętrznych instytucji wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce

| Zasady dobrej praktyki administracyjnej ujęte w dokumentach wewnętrznych instytucji | Liczba instytucji wskazujących zasadę w jej dokumentach wewnętrznych |
|---|--|
| Zasada bezstronności i obiektywności | 114 |
| Zasada uczciwości | 109 |
| Zasada ochrony danych osobowych | 109 |
| Zasada praworządności | 108 |
| Zasada uprzejmości | 107 |
| Zasada niezależności | 107 |
| Zasada niedyskryminacji między innymi ze względu na: narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne, wiek, inwalidztwo lub inne | 101 |
| Zasada terminowego rozpatrzenia sprawy | 99 |
| Zasada odpowiadania na pisma | 99 |
| Zasada obowiązkowego uzasadniania decyzji | 95 |

| | |
|--|----|
| Zasada przekazania sprawy do właściwej komórki organizacyjnej instytucji | 95 |
| Zasada informowania o przysługujących możliwościach odwoławczych | 93 |
| Zakaz nadużywania uprawnień | 88 |
| Prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń | 87 |
| Zasada przekazania podjętej decyzji | 85 |
| Zasada zgodnego z prawem oczekiwania oraz konsekwentne działanie i doradztwo | 78 |
| Zasada współmierności | 58 |
| Inne zasady wskazane przez badane instytucje | |
| Zasada dostępu do dokumentów | 13 |
| Zasada dostępu do informacji | 10 |
| Zasada współodpowiedzialności | 8 |
| Zasada naprawienia szkody | 3 |
| Zasada jawności | 3 |
| Zasada profesjonalizmu | 2 |
| Zasada dbałości o dobre imię urzędu i pracowników w nim pracujących | 2 |
| Zasada obiegu dokumentów | 1 |
| Zasada prowadzenia rejestrów spraw | 1 |
| Zasada zachowania tajemnicy w czasie i po ustaniu stosunku pracy | 1 |
| Zasada podnoszenia kwalifikacji zawodowych | 1 |
| Zasada budowania pozytywnego wizerunku pracownika samorządowego | 1 |
| Zasada transparentności | 1 |

Źródło: opracowanie własne, N=114 (możliwość wielokrotnych wskazań).

Dokumenty zewnętrzne, na podstawie których funkcjonują zasady dobrej praktyki administracyjnej w instytucjach wdrażających fundusze Unii Europejskiej

Ponad połowa z podmiotów wdrażających zasady dobrej praktyki administracyjnej deklaruje, że te zasady w ich instytucji funkcjonują na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego. Tak odpowiedziały aż 62 podmioty. Innymi często wymienianymi dokumentami były:

- ustawa o pracownikach samorządowych – 36 podmiotów,
- ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy –20 podmiotów,
- ustawa o ochronie danych osobowych –19 podmiotów,
- Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej –18 podmiotów,
- Kodeks pracy –17 podmiotów,
- ustawa o finansach publicznych –13 podmiotów,
- wytyczne do realizacji projektów –12 podmiotów.

Oprócz powyższych wariantów instytucje wymieniły szereg innych dokumentów na podstawie, których funkcjonują w nich zasady dobrej praktyki

administracyjnej. Ogólne zestawienie wszystkich dokumentów wraz z liczbą instytucji wskazujących je prezentuje tabela 7.

Tabela 7. Dokumenty zewnętrzne na podstawie, których funkcjonują zasady dobrej praktyki administracyjnej w instytucjach wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce

| Nazwa aktu prawnego/ dokumentu | Liczba instytucji wskazujących dokument |
|---|---|
| Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm. | 62 |
| Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. 2008 nr 223 poz. 1458 | 36 |
| Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm. | 20 |
| Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. 1997 nr 133 poz. 883 | 19 |
| Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej | 18 |
| Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz. U. 1974 nr 24 poz. 141 | 17 |
| Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm. | 13 |
| Wytyczne do realizacji projektów | 12 |
| Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1198 | 6 |
| Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny, Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93 | 6 |
| Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2006 r. nr 1658, z późn. zm. | 6 |
| Norma PN:EN ISO 9001:2009 | 5 |
| Komunikat nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84 | 5 |
| Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Ustawa Prawo Zamówień Publicznych, Dz. U. 2004 nr 19 poz. 177 | 4 |
| Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy, Dz. U. 2010 nr 177 poz. 1193 | 4 |
| Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 | 3 |
| Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, Dz.U. 2011 nr 14 poz. 67 | 3 |
| Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576 | 2 |
| Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 | 1 |
| Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz. 2 ze zm. | 1 |
| Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553 | 1 |
| Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej | 1 |
| Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 2011 r. nr 127, poz. 721 z późn. zm.. | 1 |
| Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się, Dz.U. 2011 nr 209 poz. 1243 | 1 |

| | |
|---|---|
| Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. 2010 nr 182 poz. 1228 | 1 |
| Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, Dz. U. 2011 nr 106 poz. 622 | 1 |
| Standardy funkcjonowania Sieci Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich przy Urzędach Marszałkowskich | 1 |
| Poradnik antykorupcyjny dla urzędników (publikacja CBA) | 1 |
| Poradnik „Zasada równości szans kobiet i mężczyzn w projektach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki” | 1 |
| Kodeks Etyki Służby Cywilnej | 1 |

Źródło: opracowanie własne, N=120 (możliwość wielokrotnych wskazań).

Poszerzanie świadomości pracowników instytucji wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce w zakresie zasad dobrej praktyki administracyjnej

Zdecydowana większość instytucji wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce poszerza świadomość pracowników w zakresie zasad dobrej praktyki administracyjnej. Działanie takie deklaruje 89% respondentów.

Metody wykorzystywane do poszerzania świadomości pracowników w zakresie zasad dobrej praktyki administracyjnej przez instytucje wdrażające fundusze Unii Europejskiej

Poszerzanie świadomości pracowników instytucji wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce w zakresie zasad dobrej praktyki administracyjnej odbywa się przy wykorzystaniu różnorodnych metod. Z badania wynika, że z grona instytucji deklarujących takie działanie, aż 107 podmiotów, czyli 81% czyni to przez upublicznianie obowiązujących dokumentów. Niewiele mniej, bo 102 podmioty, czyli 77% badanych do tego celu wykorzystuje szkolenia wewnętrzne. Z kolei 62 podmioty, czyli 47% badanych podnosi świadomość pracowników w badanym zakresie przez podpisywanie deklaracji/zobowiązań. Ponadto, 32 instytucje poszerzają świadomość swoich pracowników w zakresie zasad dobrej praktyki administracyjnej innymi sposobami (tabela 8).

Tabela 8. Inne metody stosowane do poszerzenia świadomości pracowników instytucji wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce w zakresie zasad dobrej praktyki administracyjnej [liczby]

| Rodzaj metody | Liczba instytucji stosujących daną metodę |
|--|---|
| Szkolenia zewnętrzne | 17 |
| Redystrybucja podręczników/ informatorów | 5 |
| Środki komunikacji wynikające z wdrożonego Systemu Zarządzania Jakością opartego o wymagania ISO 9001:2008 | 3 |
| Intranet | 3 |
| Analiza wyników ankiet przeprowadzonych wśród klientów | 2 |
| Cykliczne narady i spotkania kadry urzędniczej | 2 |
| Proces służby przygotowawczej dla nowozatrudnionych pracowników | 2 |
| Wytoczne i zalecenia kierownictwa | 2 |
| Zapoznanie z urzędników z dobrymi praktykami | 1 |
| Samodoskonalenie się | 1 |
| Współpraca w zakresie wymiany doświadczeń i dobrych praktyk z innymi instytucjami w regionie i kraju | 1 |

Źródło: opracowanie własne, N=132 (możliwość wielokrotnych wskazań).

Audyty i/ lub kontrole badające stopień realizacji zasad dobrej administracji w instytucjach wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce

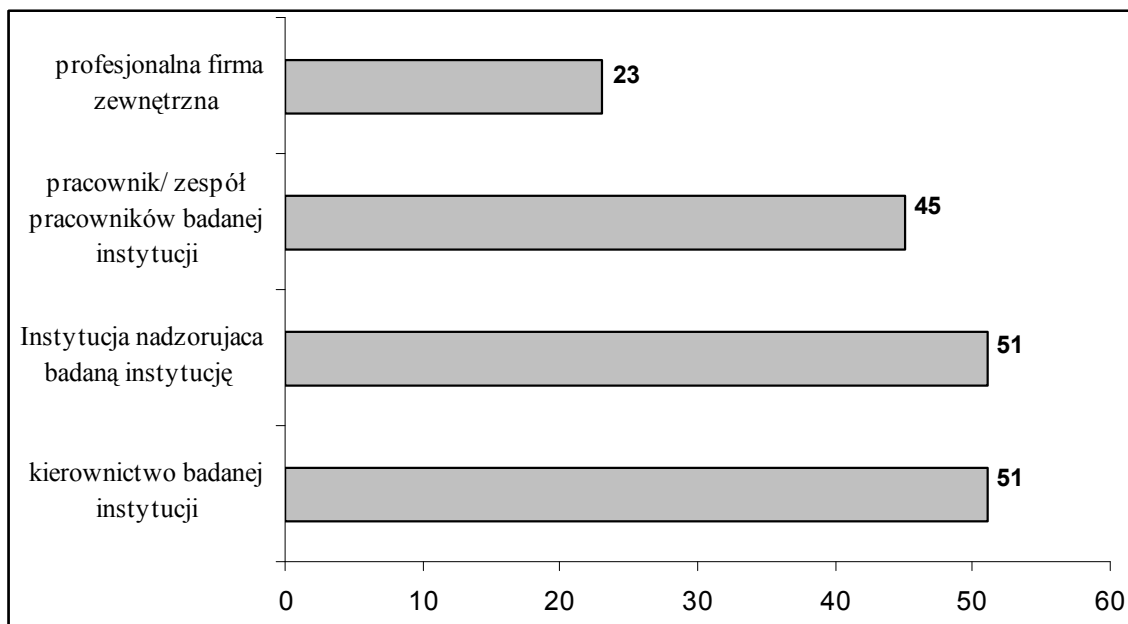
Audyty i/lub kontrole, których zadaniem jest wskazanie stopnia realizacji zasad dobrej praktyki administracji odbywają się w niespełna 60% badanych instytucji. Prowadzenie tego typu działań deklaruje zaledwie 87 ze 149 badanych podmiotów.

Rodzaje podmiotów dokonujących audytów i/lub kontroli funkcjonowania zasad dobrej praktyki administracyjnej w instytucjach wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce.

Czynności kontrolujące funkcjonowanie zasad dobrej praktyki administracyjnej realizowane są w 87 badanych podmiotach. Najczęściej takie działanie jest prowadzone przez kierownictwo podmiotu, co potwierdza 51 badanych spośród tych, którzy deklarują tego typu działanie. Również w przypadku 51 podmiotów kontrola funkcjonowania zasad dobrej praktyki administracyjnej sprawowana jest przez podmioty je nadzorujące. Ponadto, często zdarza się także, że wykonanie kontroli powierza się grupie pracowników danej instytucji. Z takiego sposobu kontroli korzystają 43 podmioty. Zdecydowanie rzadko kontrole są

zlecane profesjonalnym firmom zewnętrznym, co deklarowało jedynie 23 badanych (rysunek 13).

Rysunek 13. Rodzaje podmiotów dokonujących audytów/kontroli funkcjonowania zasad dobrej praktyki administracyjnej w instytucjach wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce [liczby]

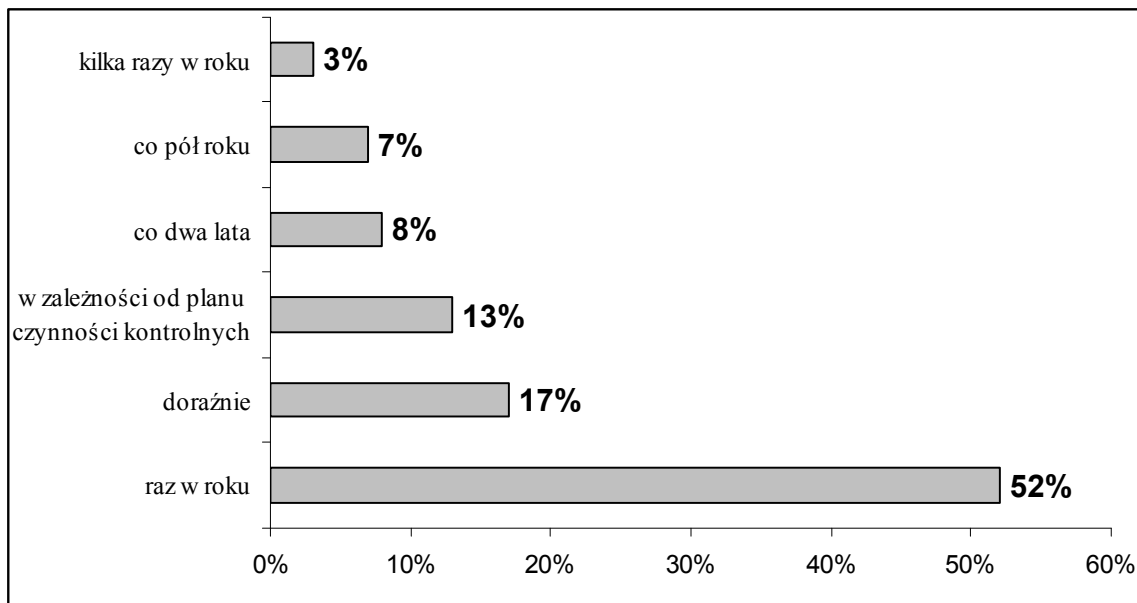


Źródło: opracowanie własne, N=87.

Częstotliwość przeprowadzania audytów i/lub kontroli funkcjonowania zasad dobrej praktyki administracyjnej w instytucjach wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce

Wyniki wskazują, że spośród podmiotów przeprowadzających audyty i/lub kontrole funkcjonowania zasad dobrej praktyki administracyjnej ponad połowa: 52% podmiotów zadeklarowało prowadzenie tego typu działań raz w roku. Co pół roku natomiast stopień realizacji zasad dobrej praktyki oceniany jest w 7 instytucjach, a co dwa lata w 6 instytucjach, co stanowi kolejno 8% i 7% tej grupy respondentów. Oprócz tego 29 instytucji, czyli 33% podmiotów wskazało własny wariant odpowiedzi. Wśród nich 15 instytucji działanie takie realizuje doraźnie. Nieco mniej, bo 11 podmiotów audyty i/lub kontrole przeprowadza w zależności od rocznego planu tych czynności, a 3 podmioty poddają się ocenie kilka razy w roku. Zestawienie wszystkich odpowiedzi pokazuje rysunek 14.

Rysunek 14. Częstotliwość audytów i/lub kontroli funkcjonowania zasad dobrej praktyki administracyjnej w instytucjach wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce [%]



Źródło: opracowanie własne, N=87.

Nieprawidłowości wykryte podczas audytów i/lub kontroli funkcjonowania zasad dobrej praktyki administracyjnej w instytucjach wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce

Z odpowiedzi respondentów wynika, że audyty i/lub kontrole wykrywają pewne nieprawidłowości w funkcjonowaniu zasad dobrej praktyki administracyjnej w badanych instytucjach, aczkolwiek błędy nie zdarzają się często. Występowanie nieprawidłowości potwierdza zaledwie 25 z 87 instytucji, co stanowi 28% podmiotów poddających się tego typu czynnościom.

Obszary, w których wykryto najwięcej nieprawidłowości w związku z przeprowadzeniem audytu i/lub kontroli funkcjonowania zasad dobrej praktyki administracyjnej

Najwięcej nieprawidłowości wykrytych w wyniku audytów i/lub kontroli zidentyfikowano w obszarze obsługi klienta –16 spośród 25 instytucji. Błędy występują także w zakresie tworzenia dokumentów. Najmniej nieprawidłowości pojawia się w

obszarach kompletności dokumentów oraz skarg i odwołań. Warianty te wskazało odpowiednio 8 i 6 podmiotów. Podmioty nie deklarują nieprawidłowości w obszarze ochrony danych osobowych i jawności informacji publicznej. Żaden podmiot nie przedstawił innej propozycji odpowiedzi (tabela 9).

Tabela 9. Obszary, w których wykryto w instytucjach najwięcej nieprawidłowości w związku z przeprowadzeniem audytu i/lub kontroli funkcjonowania zasad dobrej praktyki administracyjnej [liczby]

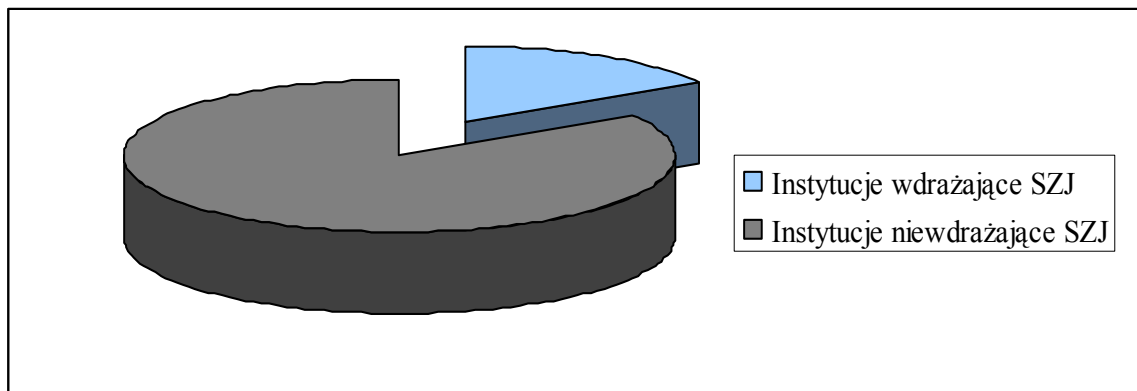
| Obszar | Liczba instytucji wskazujących nieprawidłowość |
|-----------------------------------|--|
| Obsługa klienta | 16 |
| Prawidłowość tworzenia dokumentów | 15 |
| Kompletność dokumentów | 8 |
| Skargi i odwołania | 7 |
| Ochrona danych osobowych | 0 |
| Jawność informacji publicznej | 0 |

Źródło: opracowanie własne, N=25 (możliwość wielokrotnych wskazań).

Wdrożony System Zarządzania Jakością

Z rozkładu odpowiedzi wynika, że tylko niewielka liczba badanych instytucji posiada Wdrożony System Zarządzania Jakością (SZJ) oparty o wymagania ISO 9001 (rysunek 5). System taki wprowadziły zaledwie 24 ze 149 badanych podmiotów, co stanowi 16% ogółu respondentów. Procentowy rozkład podmiotów wdrażających SZJ prezentuje rysunek nr 15.

Rysunek 15. Instytucje wdrażające fundusze Unii Europejskiej w Polsce posiadające wdrożony System Zarządzania Jakością oparty o wymagania ISO 9001 [%]

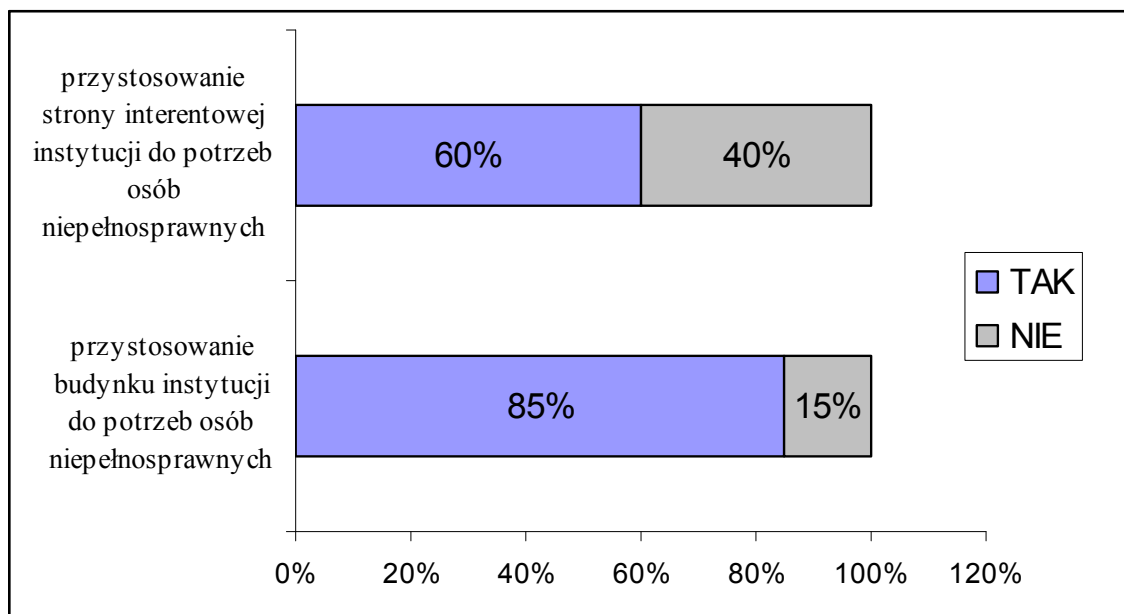


Źródło: opracowanie własne, N=149.

Dostępność infrastruktury instytucji i jej strony internetowej dla osób niepełnosprawnych

W 85% przypadków budynki, w których są umiejscowione badane podmioty są przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, zaś 15% badanych podmiotów twierdzi, że funkcjonują w miejscach, gdzie udogodnienia infrastrukturalne dla tej grupy społecznej nie istnieją. Ponadto, w przypadku 40% badanych instytucji osoby niepełnosprawne mogą mieć problem z korzystaniem ze strony internetowej instytucji z uwagi na brak odpowiednich przystosowań. Jedynie 60% badanych podmiotów deklaruje, że osobom niepełnosprawnym zapewnia tego typu udogodnienia. Procentowy rozkład badanych podmiotów uwzględniających potrzeby osób niepełnosprawnych prezentuje rysunek 16.

Rysunek 16. Instytucje wdrażające fundusze Unii Europejskiej w Polsce uwzględniające potrzeby osób niepełnosprawnych [%]



Źródło: opracowanie własne, N=149.

Korzystanie ze wsparcia radcy prawnego przy obsłudze beneficjentów

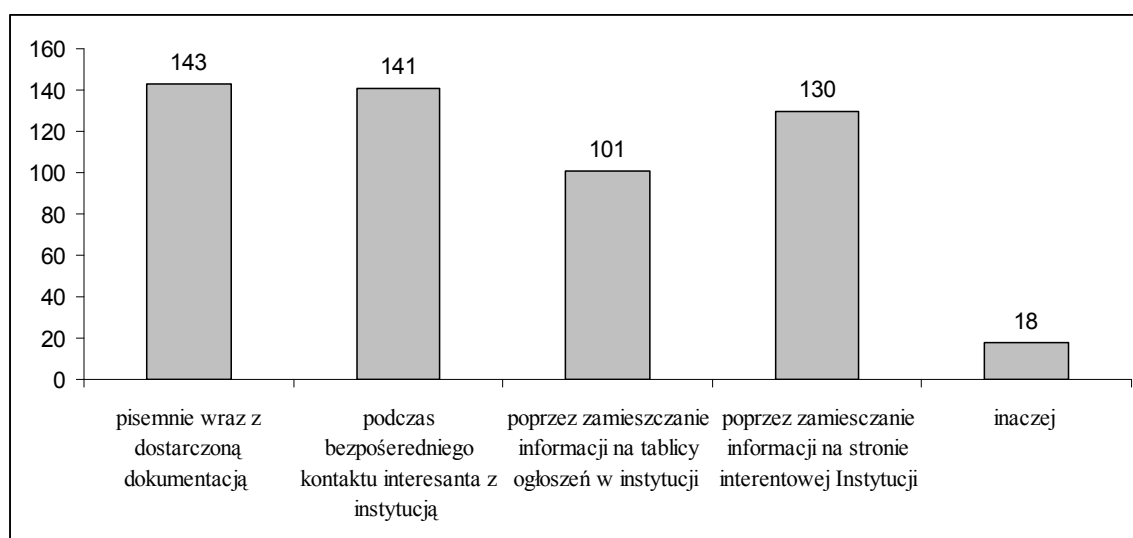
Okolo 95% badanych, czyli 142 podmioty zadeklarowało korzystanie ze wsparcia radcy prawnego przy obsłudze beneficjentów projektów. Pozostałe badane podmioty takiej praktyki nie stosują. Blisko 77% podmiotów wdrażających takie rozwiązanie korzysta z pomocy zatrudnionych w instytucji prawników, a 33% podmiotów zleca takie działanie zewnętrznym firmom prawniczym.

Informowanie klientów o przysługujących im prawach

Wszystkie badane instytucje deklaruja informowanie klientów na temat praw, które im przysługują (rysunek 17). Do tego celu wykorzystują różne sposoby. Najczęściej interesanci pozyskują informację o swoich prawach pisemnie wraz z dostarczoną im dokumentacją (143 wskazania) lub podczas bezpośredniego kontaktu z instytucją (141 wskazań). Nieco mniej popularnymi sposobami uświadamiania klientów o prawach, które im przysługują są: zamieszczanie informacji na stronie internetowej instytucji (130 wskazań) oraz zamieszczanie informacji na tablicy ogłoszeń w budynku instytucji (101 wskazań). Oprócz powyższych metod, respondenci wymieniali własne rozwiązania. Wśród nich pojawiły się: ulotki i publikacje zwarte, korespondencja

mailowa, infolinia, instruktarze, szkolenia, konferencje, audycje radiowe i telewizyjne, artykuły i ogłoszenia prasowe, ekran multimedialny, urzędomat oraz Biuletyn Informacji Publicznej (18 wskazań).

Rysunek 17. Sposoby informowania klientów o przysługujących im prawach przez instytucje wdrażające fundusze Unii Europejskiej w Polsce [liczby]



Źródło: opracowanie własne, N=149 (możliwość wielokrotnych wskazań).

Nadużycia uprawnień ze strony pracowników instytucji wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce w latach 2010-2013

Zaledwie 5 % , badanych podmiotów zadeklarowało występowanie nadużyć ze strony urzędników z ostatnich trzech lat perspektywy finansowej 2007-2013.

Istnienie punktu informacyjnego (pytanie nie dotyczyło punktów informacyjnych funduszy UE)

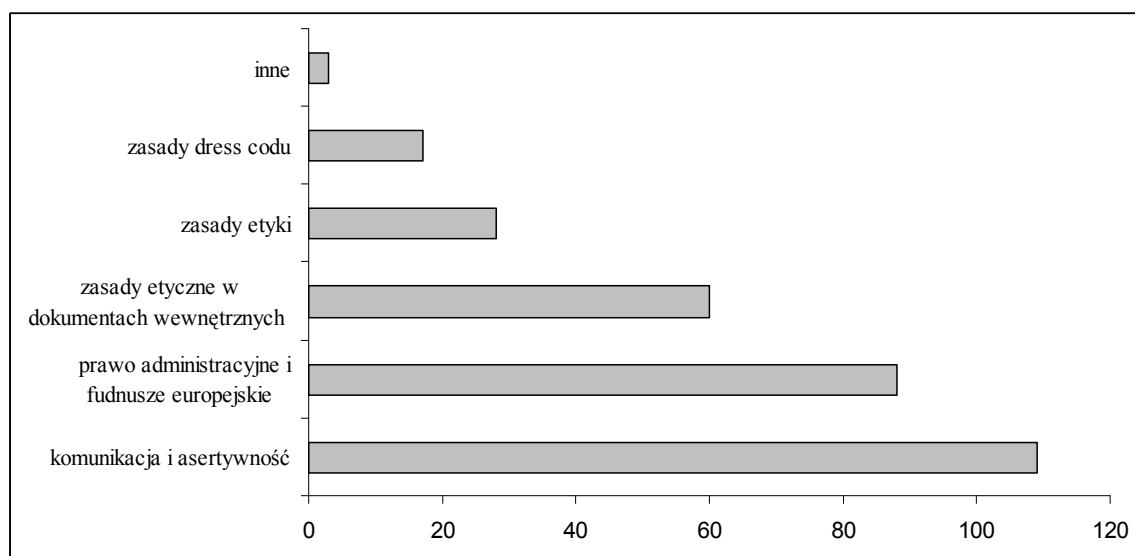
Udzielenia odpowiedzi na to pytanie wymagano od 118 spośród 149 badanych podmiotów. Blisko 86% z nich deklaruje, że prowadzi punkt informacyjny, a 14% stwierdza, że nie funkcjonuje on w strukturze podmiotu.

Szkolenia pracowników instytucji wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce w zakresie obsługi klientów

Nie wszystkie badane instytucje organizują pracującym w nich urzędnikom obowiązkowe szkolenia z zakresu obsługi klientów. Takie działania podejmuje jedynie 73%, a więc 109 podmiotów spośród wszystkich badanych. W grupie tej 85%, czyli 92 podmioty szkolenia z zakresu obsługi klienta przeprowadza cyklicznie, w systemie zbiorowym niezależnie od stażu pracy. Natomiast 15% instytucji, czyli 17 badanych podmiotów szkolenie tego typu organizuje tylko raz, z chwilą przyjęcia na dane stanowisko pracy, i ma ono charakter indywidualny.

Z odpowiedzi respondentów wynika także, że szkolenie tego typu koncentruje się głównie na zasadach komunikacji i asertywności, co potwierdza 101 spośród 109 podmiotów organizujących szkolenia. Drugim popularnym zagadnieniem są kwestie merytoryczne dotyczące na przykład prawa administracyjnego czy funduszy europejskich, co deklaruje 88 podmiotów. Często także podczas szkolenia urzędników w zakresie obsługi klientów omawiane są zagadnienia związane z zasadami etycznymi zawartymi w dokumentach wewnętrznych instytucji – co potwierdziło 60 podmiotów. Najrzadziej program tego typu szkolenia uwzględnia zasady etyki, przyznaje to 28 podmiotów oraz zasady dress codu - 17. Trzy instytucje wskazały dodatkowy obszar tematyczny obejmujący procedury obowiązujące w instytucji (rysunek 18).

Rysunek 18. Obszary szkoleń z zakresu obsługi klienta [liczby]



Źródło: opracowanie własne, N= 109 (możliwość wielokrotnych wskazań).

Rejestry skarg/odwołań klientów w instytucjach wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce

Badane podmioty przyznają, że interesanci najczęściej skarżą się na niezetelność informacji udzielanych przez podmiot, do czego przyznaje się 35 badanych. Skargi składane są również na nieuprzejmość obsługujących urzędników, co potwierdza 30 podmiotów. Częstym rodzajem skarg wpływających do instytucji są także skargi na przewlekłość toczących się postępowań, jak wskazuje 25 instytucji. Ponadto, interesanci skarżą się na brak obiektywności urzędniczej, uczciwości urzędniczej, zachowania stronnicze, brak podstawy prawnej wydanej decyzji czy też brak jej uzasadnienia. Rejestry skarg/odwołań klientów prowadzi 137 spośród wszystkich badanych podmiotów, co stanowi 92% ich ogółu. Szczegółowe zestawienie odpowiedzi prezentuje tabela 10.

Tabela 10. Najczęstsze powody skarg klientów

| Rodzaj skargi | Liczba podmiotów, w których dany rodzaj skargi występuje najczęściej |
|--|--|
| Brak rzetelnej informacji | 35 |
| Brak uprzejmości urzędniczej | 30 |
| Przewlekłość postępowań | 25 |
| Brak bezstronności i obiektywności urzędniczej | 18 |
| Brak uczciwości urzędniczej | 5 |
| Brak podstawy prawnej wydanej decyzji | 4 |
| Brak uzasadnienia decyzji | 3 |
| Nadużywanie uprawnień przez urzędnika | 2 |
| Prywata i interes osobisty urzędnika | 1 |
| Brak pouczenia o możliwościach odwołania się od decyzji | 0 |
| Nierówne traktowanie między innymi ze względu na: narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne, wiek, inwalidztwo lub inne | 0 |

Źródło: opracowanie własne, N=149 (możliwość wielokrotnych wskazań).

System ochrony danych osobowych w instytucjach wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce

System ochrony danych osobowych wdraża prawie każda z badanych instytucji. Jego stosowanie potwierdza 146 instytucji, zatem nie funkcjonuje on tylko w 3 z ogółu badanych podmiotów.

Rozdział 6.

STANDARD PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI W POLSKIM SYSTEMIE WDRAŻANIA FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ - WNIOSKI

W tym rozdziale rozprawy przedstawiono wnioski dotyczące funkcjonowania standardu prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Konkluzje przygotowano na podstawie zaprezentowanych studiów przypadków, własnych badań empirycznych, a także wybranych i powszechnie dostępnych badań oraz literaturze przedmiotu. Na tej podstawie zidentyfikowano kluczowe problemy natury prawnej i praktycznej oraz zaproponowano rekomendacje optymalizacyjne.

6.1 OCENA PRAKTYKI

Badanie empiryczne opisane w rozdziale piątym rozprawy służyło uzyskaniu miarodajnego obrazu praktyki standardu prawa do dobrej administracji w procesie wdrażania funduszy UE w Polsce. Jego wyniki pozwalają stwierdzić, że problemy przedstawione w podstawowych założeniach badawczych zostały rozwiązane.

W związku z zadowalającą próbą badawczą oraz odpowiednio wysokim stopniem kompletności zwracanych kwestionariuszy ankiet należy uznać, że są podstawy do traktowania wyników badania jako miarodajnej oceny opisywanych zagadnień. Za stwierdzeniem tym przemawia to, że próba badawcza odpowiadała strukturze populacji. Nie bez znaczenia jest również fakt, że respondenci stosunkowo często dopisywali swoje warianty odpowiedzi (w przypadku zaistnienia takiej konieczności), co wskazuje na ich zaangażowanie i chęć jak najpełniejszego udzielenia odpowiedzi na poszczególne pytania.

Analiza wyników badania ankietowego pozwala stwierdzić, że postawiona w rozdziale piątym hipoteza badawcza, że polskie instytucje wdrażające fundusze Unii Europejskiej nie mają pełnej świadomości istnienia standardu prawa do dobrej

administracji, który jest dla nich wiążący - jest prawdziwa. Potwierdza to niski odsetek instytucji świadomie wdrażających standard prawa do dobrej administracji. Zdecydowana większość badanych instytucji zadeklarowała wdrażanie standardu prawa do dobrej administracji, określającego postępowanie urzędników instytucji w relacji z klientami, ale około 19% badanych wskazało, że standardu tego nie wprowadza, co może świadczyć o jego odrzuceniu lub braku dostatecznej wiedzy osób wypełniających kwestionariusz.

Kolejna hipoteza, która była pogłębieniem analizy stosowania standardu prawa do dobrej administracji zakładała, że polskie instytucje, wdrażające fundusze Unii Europejskiej, mające świadomość istnienia standardu prawa do dobrej administracji, nie uwzględniają w swojej działalności wszystkich uprawnień/zasad wynikających z Karty Praw Podstawowych i Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej. Stwierdzenie to jest prawdziwe. Badane instytucje najczęściej potwierdzały stosowanie zasad: bezstronności i obiektywności, uczciwości, ochrony danych osobowych, praworządności, uprzejmości, niezależności, niedyskryminacji, terminowego rozpatrzenia sprawy, odpowiadania na pisma, uzasadniania decyzji, przekazania sprawy do właściwej komórki organizacyjnej instytucji oraz informowania o przysługujących możliwościach odwoławczych. Natomiast liczbę wskazań na przykład zasad: dostępu do dokumentów (13 instytucji), dostępu do informacji (10 instytucji), naprawienia szkody (3 instytucje) należy uznać za niezadowolającą. Podkreślić należy, że uprawnienia/zasady składające się na unijny standard prawa do dobrej administracji są stosowane wybiórczo przez polskie instytucje wdrażające fundusze UE. Ponadto, wskazywane przez instytucje zasady, są ujęte najczęściej w wewnętrznych kodeksach etyki.

W wyniku badania potwierdziła się również hipoteza, że polskie instytucje wdrażające fundusze Unii Europejskiej nie mają pełnej wiedzy w zakresie polskich i unijnych aktów prawnych odnoszących się do standardu prawa do dobrej administracji. Według badanych, głównym źródłem zewnętrznym w tym zakresie jest najczęściej Kodeks Postępowania Administracyjnego (62 instytucje). Paradoksalnie, ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju na ogół z zasady wyłącza k.p.a. Na uwagę zasługuje fakt, że niewiele podmiotów (18 instytucji) jako podstawowy dokument wskazuje Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, a zaledwie jedna instytucja wskazuje Kartę Praw Podstawowych UE, co można uznać za wyzwanie naprawcze.

Badanie empiryczne dało również cenne informacje na temat praktycznego wymiaru realizacji standardu prawa do dobrej administracji w badanych instytucjach. Hipoteza, że instytucje polskie wdrażające fundusze Unii Europejskiej realizują standard prawa do dobrej administracji potwierdziła się tylko częściowo.

Świadczy o tym między innymi fakt, że zdecydowana większość instytucji poszerza wiedzę swoich pracowników w zakresie standardu prawa do dobrej administracji, co zwykle przyjmuje formę szkoleń zewnętrznych. Ponad połowa badanych (52% instytucji) przechodzi audyty i/lub kontrole, których zadaniem jest wskazanie stopnia realizacji standardów prawa do dobrej administracji. Z badania wynika również, że standardowa organizacja kontrolowana jest przeciętnie raz w roku. W przypadku, gdy liczba pojawiających się nieprawidłowości jest niewielka, częstotliwość ta wydaje się być odpowiednia. Natomiast w sytuacji, gdy niezgodności są częste, kontrola dokonywana raz w roku jest działaniem niewystarczającym.

Kluczowym wskaźnikiem do oceny realizacji prawa do dobrej administracji jest to, że ponad ¼ (28%) instytucji odnotowuje nieprawidłowości w funkcjonowaniu jego standardu, przy czym błędy te nie zdarzają się często i dotyczą głównie obsługi klienta oraz kompletności i prawidłowości dokumentacji. Co ciekawe, żaden podmiot nie zadeklarował nieprawidłowości w obszarze ochrony danych osobowych i jawności informacji publicznej.

Wyniki badania ankietowego wskazują, że klienci instytucji wdrażających fundusze UE skarżą się między innymi na: brak rzetelnej informacji (35 instytucji), brak uprzejmości urzędniczej (30 instytucji), przewlekłość toczących się postępowań (25 instytucji), brak obiektywności i bezstronności (18 instytucji). Ponadto, zdarza się, że klienci wskazują na brak uczciwości urzędniczej, a także brak podstawy prawnej wydanej decyzji czy też brak jej uzasadnienia.

Zaledwie 5% badanych podmiotów zadeklarowało występowanie jakichkolwiek nadużyć uprawnień urzędników w badanych latach perspektywy finansowej 2007-2013. Można to tłumaczyć dwojako, albo tych przypadków rzeczywiście było tak niewiele, albo instytucje nie chcą ujawniać tego typu nieprawidłowości.

Chcąc zidentyfikować przyczyny zaistnienia problemów w zakresie obsługi klienta warto wspomnieć, że badanie wykazało, iż nie wszystkie instytucje organizują urzędnikom obowiązkowe szkolenia z zakresu obsługi klientów. Takie działania podejmuje jedynie 73% z nich, co należy wskazać jako obszar z istotnym potencjałem poprawy. Z wynikiem tym korespondują pozyskane dane dotyczące skarg i odwołań,

gdzie zauważalna jest stosunkowo duża liczba problemów związanych chociażby z nieuprzejmością urzędników. Ta oraz pozostałe odnotowane nieprawidłowości powinny być brane pod uwagę przy planowaniu i realizacji szkoleń. Ponadto, w eliminacji wyżej wskazanych problemów mógłby również pomóc wdrożony system zarządzania jakością, przy czym niewielki odsetek instytucji decyduje się na takie rozwiązanie (16% instytucji).

Badanie ankietowe poruszało problematykę dostępności infrastruktury instytucji i jej strony internetowej dla osób niepełnosprawnych. Mimo, że od wielu już lat szeroko mówi się o równym dostępie osób niepełnosprawnych do instytucji publicznych, to z badania wynika, że aż 15% podmiotów przyznało się do faktu, że ich siedziby nadal mieszczą się w obiektach nieposiadających przystosowań dla osób niepełnosprawnych. O ile dostosowania infrastrukturalne wymagają wysokich nakładów finansowych oraz czasu na ich realizację, to prostszym zadaniem byłoby poprawienie dostępności instytucji przez dostosowanie ich stron internetowych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Potrzeba zmian w tym zakresie jest dość duża z uwagi na to, że aż 40% badanych podmiotów w niewystarczający sposób wywiązuje się z obowiązku wprowadzenia odpowiednich przystosowań. Argumentem przemawiającym za położeniem większego nacisku na usprawnienie przepływu informacji za pośrednictwem internetowych środków przekazu jest fakt permanentnie postępującej rewolucji teleinformatycznej oraz dorastania kolejnych pokoleń młodych Polaków nastawionych na wykorzystywanie nowoczesnych i cyfrowych metod komunikacji.

Kolejną istotną kwestią jest fakt korzystania przez instytucje ze wsparcia rady prawnej przy obsłudze klientów, co deklaruje około 95% badanych podmiotów. Przy czym, jest to zazwyczaj osoba na stałe zatrudniona w danym podmiocie. Dodatkowo, system ochrony prawnej danych osobowych wdraża prawie każda z badanych instytucji. Wnioskować więc można, że dbałość o realizację działań w zgodzie z prawem stoi na wysokim poziomie. Dodatkowo, 100% badanych instytucji deklaruje informowanie klientów na temat praw, które im przysługują. Szczególne znaczenie w tym kontekście ma działalność punktów informacyjnych funduszy europejskich. Powszechność wykorzystania tego typu jednostki organizacyjnej pozwala stwierdzić, że jest to metoda informowania klientów, która się przyjęła i jest w pełni akceptowalna. Zatem dobre rezultaty działalności punktów mogłoby przynieść dalsze ich doskonalenie, tak aby działały w sposób możliwie zestandaryzowany i przyjazny klientowi. Zalecenie to wynika również z analizy odpowiedzi respondentów odnośnie nieprawidłowości, jakie

odnotowywane były w rejestrach skarg i odwołań, gdzie znaczna część uchybień związana była z niezetelnością informacji udzielanych przez podmiot. W tym miejscu podkreślić należy, że rejestry skarg i odwołań są prowadzone przez około 92% badanych instytucji, co jest godne podkreślenia i zarekomendowania do kontynuacji, z uwagi na to, że pozwalają one na łatwiejszą identyfikację problemów i skuteczniejszą ich eliminację.

Powyższe wyniki dają odpowiedź na pytanie o stan realizacji standardu prawa do dobrej administracji w procesie wdrażania funduszy UE. Z jednej strony instytucje wdrażające fundusze Unii Europejskiej podejmują działania służące polepszeniu tego standardu, na przykład przez szkolenia, tworzenie kodeksów etyki, kształtowanie procedur postępowania, z drugiej zaś wykazywane nieprawidłowości pokazują, że deficyt w zakresie funkcjonowania standardu prawa do dobrej administracji jest nadal duży.

Podsumowując wyniki badania empirycznego należy uznać, że poziom realizacji standardu prawa do dobrej administracji przez instytucje wdrażające fundusze UE jest niezadowalający.

6.2 PROBLEMY PRAWNE I PRAKTYCZNE

Zawarte w rozprawie studia przypadków, własne badanie empiryczne, a także wybrane i powszechnie dostępne badania oraz literatura przedmiotu wskazują na szereg problemów, zarówno prawnych jak i praktycznych, które skłaniają do analizy przyczyn istniejącej sytuacji. U podstaw niezadowalającego poziomu wdrażania standardu prawa do dobrej administracji leży między innymi to, że (poza incydentalnymi przypadkami) klienci administracji publicznej nie oczekiwali podniesienia jakości oferowanych przez instytucje usług. Domniemywać można, że wynikało to z braku świadomości istnienia standardu prawa do dobrej administracji, co potwierdza badanie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzone w 2011 roku. Jego wyniki pokazują, że zaledwie 11% Polaków objętych badaniem deklarowało znajomość Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁰⁶⁶. Problem regulacji standardu prawa do dobrej administracji podnoszony był przez polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który w

¹⁰⁶⁶ Postrzeżenie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i praw obywateli, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2011/ombudsman/rapport_pl.pdf [31.05.2013].

2008 roku zaproponował projekt ustawy uwzględniającej standard prawa do dobrej administracji oparty na Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej¹⁰⁶⁷. Ponadto, potrzebę poprawy standardu prawa do dobrej administracji w praktyce sygnalizowały organizacje typu *watchdog*, na przykład Fundacja Batorego¹⁰⁶⁸. Podkreślić należy, że w międzyczasie wzrosła ogólna świadomość społeczeństwa odnośnie swoich praw, co zdeterminowało większe oczekiwania wobec instytucji wdrażających fundusze Unii Europejskiej¹⁰⁶⁹.

Problem stanowią również przepisy polskiego prawa, które w kwestii standardu prawa do dobrej administracji są rozproszone i skomplikowane. Przekłada się to bezpośrednio na jakość procedur ustanawianych w poszczególnych instytucjach, które mogą tworzyć barierę pomiędzy klientem a decydentem. Ich relacje nie są unormowane konkretnymi przepisami, z których klient może dowiedzieć się, jakie są jego uprawnienia, a urzędnik będzie wiedział jakimi zasadami dobrej administracji jest związany.

Praktyka pokazuje, że powyższe relacje są kształtowane również przez stereotypowe podejście *stricte* formalne, które nierzadko usuwa na margines właściwe cele realizowanych procesów. W obecnej sytuacji pokutuje również błędne przeświadczenie urzędników, że wdrażanie funduszy UE przyznaje im przede wszystkim władzę, podczas gdy ich działanie w tym przedmiocie jest czynnością o charakterze usługowym. Nie bez znaczenia są tu również głęboko zakorzenione przyzwyczajenia klientów, którzy swoją biernością i przyjęciem postawy służebnej, prowokują stronę instytucjonalną do zajęcia dominującej pozycji we wzajemnych relacjach.

Wypracowane aktualnie standardy prowadzą niekiedy do paradoksalnych sytuacji, w których jednostka w pełni świadoma swoich praw wynikających ze standardu prawa do dobrej administracji, może uchodzić za osobę nieuznającą reguł i postępującą nieprawidłowo. Przypadki takie umożliwiają pole do działania organizacjom *watchdogowym*, które powinny interweniować w takich sytuacjach opierając się między innymi na prawie dostępu do informacji publicznej. Warto dodać, że instytucje wdrażające fundusze UE nie posiadają umiejętności pracy w partnerstwie

¹⁰⁶⁷ Zob. *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Rzecznik Praw Obywatelskich” 2008, z. 60.

¹⁰⁶⁸ Fundacja Batorego, http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji, [15.11.2015].

¹⁰⁶⁹ Fundacja „Fundusz Inicjatyw”, Projekt „Aktywne Obywatelstwo”, http://ffi.org.pl/pliki/file/Aktywne%20obywatelstwo/Promocja/Anonse%2029_03_13.pdf [16.12.2014].

ze wspomnianymi organizacjami¹⁰⁷⁰. Ogranicza to znacznie możliwość wykorzystania efektu synergiczności wspólnych działań.

Warto nadmienić również, że pewną ułomnością praktyki stosowanej przy wdrażaniu funduszy UE jest system rozbudowanych wymogów formalnych, gdzie premiowane są projekty „najlepiej wpisane w kwestionariusz/wniosek”, a nie projekty najlepsze pod względem innowacyjności, przydatności i prawdopodobieństwa skutecznej realizacji.

Ponadto, uwidacznia się brak uwzględnienia w wewnętrznych regulacjach znanej z nauk dotyczących zarządzania, „orientacji na klienta” oraz niedostateczne zaangażowanie kierownictwa instytucji w kwestię poprawy ogólnego poziomu obsługi administracyjnej. Dostrzegalny jest tu brak narzędzi motywujących urzędników do starań o jak najlepsze realizowanie standardu prawa do dobrej administracji.

Kolejny problemem polega na tym, że część organizacji uczestniczących w procesie wdrażania funduszy (między innymi punkty informacyjne) nie jest obciążona ewentualnymi sankcjami za udzielenie błędnej lub nieprecyzyjnej informacji, mówiąc wprost, nie ponosi odpowiedzialności za wydawane opinie, które notabene również nie są wiążące. Stan ten rodzi wiele problemów praktycznych, między innymi związanych z brakiem rzetelnej i jasnej informacji odnośnie funduszy Unii Europejskiej¹⁰⁷¹.

Należy również zwrócić uwagę na to, że w pewnym sensie ułomna jest prewencja, co może wynikać z braku ujednoczonego podejścia do audytów i kontroli. Zauważalne są niedostatki w zakresie samokontroli oraz brak mierzalnych wskaźników określających poziom realizacji prawa do dobrej administracji.

Dodatkowo, istotną rolę odgrywają niedostateczne kompetencje i umiejętności urzędników lub, po prostu, ograniczone zasoby kadrowe. Nie bez znaczenia jest również fakt, że w ślad za wzrostem wynagrodzenia (jaki ma miejsce w przypadku pracowników zaangażowanych w proces wdrażania funduszy UE), wzrastają oczekiwania świadomych odbiorców i odpowiedzialność urzędników.

¹⁰⁷⁰ Por. Bariery w aplikowaniu o środki EFS przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim. Raport końcowy, Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu, październik 2009, s. 64.

¹⁰⁷¹ Zgodnie ze standardami funkcjonowania Sieci Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich: „Informacje udzielone przez pracowników Punktu Informacyjnego Funduszy Europejskich nie stanowią oficjalnego stanowiska Instytucji Zarządzających, Pośredniczących i Wdrażających poszczególne Programy Operacyjne i nie mogą stanowić podstawy do formułowania jakichkolwiek roszczeń, a także nie stanowią oferty w rozumieniu prawa polskiego. Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich ani jego pracownicy nie odpowiadają za błędną interpretację udzielonych informacji, ani za następstwa czynności podjętych na ich podstawie”, Standardy Funkcjonowania Sieci Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich, op. cit. s. 8.

Powyżej przedstawione informacje pozwalają stwierdzić, że brak regulacji wprost w zakresie standardu prawa do dobrej administracji lub ułomność mechanizmów działania urzędników w zakresie tego standardu jest istotnym problemem, który przekłada się na kształtowanie właściwych postaw w praktyce.

Podsumowując powyższ, należy stwierdzić, że konieczne jest podjęcie działań optymalizujących funkcjonowanie standardu prawa do dobrej administracji w systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej.

6.3 REKOMENDACJE OPTYMALIZACYJNE

Problemy prawne i praktyczne występujące w realizacji standardu prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy UE wskazują na pilną potrzebę podjęcia działań, które poprawiłyby jego funkcjonowanie. Ułatwieniem jest fakt, że pożądaný standard prawny został wypracowany w systemie prawnym Unii Europejskiej i jego lepsze wykorzystanie na gruncie krajowym może wygenerować dodatkową jakość, przy relatywnie niewielkich nakładach związanych z wdrażaniem nowych rozwiązań.

Konkretyzując postulaty związane z poprawą realizacji standardu prawa do dobrej administracji w systemie wdrażania funduszy UE, sformułowano rekomendacje prawne i organizacyjne. W przypadku rekomendacji prawnych, zaleca się:

- Wydanie krajowego kodeksu prawa do dobrej administracji w formie ustawy, uwzględniającej istniejące przepisy prawne w tym zakresie oraz precyzującej wzajemne relacje na linii urzędnik - klient. Kodeks powinien z jednej strony wskazywać uprawnienia przysługujące klientom administracji publicznej, a drugiej strony wskazywać zasady dobrej praktyki administracyjnej, którymi będą związane organy administracji publicznej. Naczelną ideą twórców tego aktu prawnego powinna być potrzeba zerwania ze stereotypem niejasności i niestabilności polskiego prawa oraz niejednoznacznej interpretacji przepisów. Kodeks musi być wiążący dla wszystkich urzędników bez względu na obszar, czy też przedmiot ich działalności, w tym także w obszarze wdrażania funduszy Unii Europejskiej.
- Skonkretyzowanie odpowiedzialności punktów informacyjnych w procesie wdrażania funduszy UE w zakresie udzielanych informacji i konsultacji, celem poprawy standardu obsługi klienta.

Rekomendacje o charakterze organizacyjnym obejmują:

- Poszerzenie świadomości klientów w zakresie prawa do dobrej administracji, między innymi przez: kampanię społeczno-informacyjną, informowanie o prawie do dobrej administracji podczas szkoleń w zakresie pozyskiwania dotacji unijnej, zamieszczanie w dokumentach skierowanych do klienta informacji o przysługującym prawie do dobrej administracji, zamieszczanie informacji o prawie do dobrej administracji w siedzibach urzędów oraz na ich stronach internetowych.
- Zwiększenie świadomości urzędników w zakresie realizacji standardu prawa do dobrej administracji i zasad dobrej praktyki administracyjnej, przez obowiązkowe szkolenia/konsultacje z obszaru obsługi klienta ukierunkowane na sprawną i rzeczową komunikację, dostarczenie kluczowej wiedzy praktycznej (o konkretnych problemach, przykładowych rozwiązaniach dla danego typu nieprawidłowości).
- Włączenie w zakres programowy studiów na kierunkach administracyjnych przedmiotu związanego ze standardem prawa do dobrej administracji.
- Przesunięcie części urzędników do działów odpowiedzialnych za obsługę klienta (działania informacyjno-promocyjne, ocena projektów, obsługa projektów) w procesie wdrażania funduszy Unii Europejskiej.
- Dostosowanie języka komunikacji (ustnej i pisemnej), aby był zrozumiały dla każdego klienta.
- Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych, motywujących pracowników do zwiększenia starań o realizację prawa do dobrej administracji (na przykład uzależnienie systemu nagród od efektów działania w zakresie prawa do dobrej administracji).
- Poprawienie dostępności instytucji przez dostosowanie posiadanej infrastruktury oraz strony internetowej do potrzeb klientów (w tym osób niepełnosprawnych) oraz śmielsze wykorzystywanie nowoczesnych metod komunikacji (na przykład telekonferencje w zakresie działań informacyjnych).
- Budowanie partnerstw międzyinstytucjonalnych w celu stymulowania wymiany doświadczeń (tworzenie platform wymiany wiedzy) dotyczących realizacji prawa do dobrej administracji, między innymi z organizacjami typu watchdog, przez zaangażowanie ich w sformalizowany system kontroli.

- Lepsze wykorzystanie, stosowanych już w praktyce rejestrów skarg/odwołań, które pozwolą na łatwiejszą identyfikację problemów i skuteczniejszą ich eliminację.
- Sprawowanie kontroli nad realizacją prawa do dobrej administracji, zarówno przez wewnętrzne jednostki kontrolne, jak i zewnętrzne instytucje nadzorujące, co podniosłoby poziom obiektywizmu oceny realizacji tego standardu. Właściwy dobór częstotliwości prowadzonych ocen/kontroli może stymulować poziom usług świadczonych w ramach wdrażania funduszy Unii Europejskiej.
- Obniżenie nadmiernej biurokracji w procesie aplikowania o fundusze Unii Europejskiej.
- Zmiana wymogów formalnych w procesie aplikowania o fundusze Unii Europejskiej aby dofinansowanie otrzymywały te projekty, które są najlepsze, a nie te, które są bezbłędnie wpisane w formularz i nie rozwiązują problemów opisanych w dokumentacji konkursowej.
- Powszechniejsze wdrażanie systemów zarządzania jakością, opartych na przykład na wymaganiach normy ISO 9001:2015.

Wdrożenie powyższych zaleceń pozwoliłoby uniknąć problemów w przyszłości i ograniczyłoby koszty związane z usuwaniem nieprawidłowości. Ważne jest również ciągle doskonalenie realizacji standardu prawa do dobrej administracji, z uwagi na nieustannie zmieniające się otoczenie społeczno-prawne.

ZAKOŃCZENIE

Niniejsza rozprawa miała na celu analizę standardu prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Zamiarem autorki było w szczególności ustalenie aktualnej treści standardu prawa do dobrej administracji w systemie prawnym Unii Europejskiej oraz zbadanie, jakie konsekwencje dla systemu wdrażania funduszy ma realizacja unijnej zasady subsydiarności. Konieczne było także zweryfikowanie założeń prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej oraz zbadanie czy są one realizowane w praktyce i zaproponowanie ewentualnych działań naprawczych. Realizacji powyższych celów służyły problemy badawcze oraz określone na ich podstawie hipotezy.

Badania prowadzone w ramach rozprawy pozwoliły stwierdzić, że prawo do dobrej administracji w Unii Europejskiej jest sprecyzowane i wyjaśnione. Wyraża je art. 41 Karty Praw Podstawowych, którego treść rozszerza Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej. Rozprawa prowadzi do wniosku, że instytucje krajowe, które realizują zadania Unii Europejskiej stają się częścią jej systemu instytucjonalnego *sensu largo* wskutek realizacji zasady subsydiarności. Z pewnością jednym z takich zadań jest wdrażanie funduszy Unii Europejskiej w państwach członkowskich. W związku z tym polskie instytucje, które wdrażają fundusze unijne stają się częścią tego systemu. Ustalono również, że unijny standard prawa do dobrej administracji znajduje zastosowanie na poszczególnych etapach procesu wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Podkreślić przy tym trzeba, że wybrane jego elementy mają znaczenie kluczowe i powinny być bezwzględnie realizowane.

Wszystkie hipotezy szczegółowe potwierdziły się, a w konsekwencji główna teza rozprawy (standard prawa do dobrej administracji Unii Europejskiej nie jest odpowiednio zagwarantowany w polskim systemie wdrażania funduszy UE) także została dowiedziona. Potwierdzają to między innymi zaprezentowane w rozdziale piątym wyniki własnych badań empirycznych oraz studia przypadków. Wynika z nich, że instytucje wdrażające fundusze Unii Europejskiej z jednej strony realizują część standardów składających się na prawo do dobrej administracji, z drugiej zaś dostrzega się istotne braki, co nie pozwala stwierdzić, że standard jest w pełni realizowany. W związku z powyższym można przyjąć, że standard prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej wymaga naprawy.

W konsekwencji przeprowadzonych badań tytułowego zagadnienia, można przyjąć, że polskie regulacje prawne w dużej mierze odzwierciedlają unijny standard prawa do dobrej administracji, ale są nadmiernie rozproszone. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie odnosi się wprost do prawa do dobrej administracji, a ponadto brakuje bezpośrednich podstaw prawnych na poziomie regulacji ustawowych. Te ostatnie, w przypadku wdrażania funduszy Unii Europejskiej, albo z zasady podlegają wyłączeniom, co ma miejsce w przypadku Kodeksu postępowania administracyjnego, albo okazują się niewystarczające w porównaniu do standardu wypracowanego przez Unię Europejską. Zarówno w perspektywie finansowej 2007-2013 - w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jak i w okresie wdrażania funduszy Unii Europejskiej w Polsce w latach 2014-2020 - w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów operacyjnych w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, ustawodawca uregulował jedynie minimalny zakres standardu prawa do dobrej administracji, co nie w pełni odpowiada rzeczywistym potrzebom. Podkreślić również trzeba, że ustawodawstwo krajowe nie wskazuje, jak ten standard ma być realizowany. Wydaje się, że ustawodawca wychodzi z założenia, że administracja, aby była „dobra” i działała w sposób przejrzysty nie potrzebuje instrukcji. Ten deficyt sprawia, że organy administracji publicznej nie podejmują wystarczających starań w tym zakresie. Dodatkowo problem realizacji standardu prawa do dobrej administracji w Polsce potęguje niejasny dla organów administracji publicznej i jej klientów status Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która choć ma moc prawną i jest wiążąca dla państw członkowskich, to w przypadku Polski jej obowiązywanie (w związku z podpisaniem przez nasz kraj Protokołu brytyjskiego) nie wydaje się (z perspektywy społecznej) oczywiste.

Istotnym krokiem w kierunku unormowania standardu prawa do dobrej administracji w Polsce powinno być wskazanie, które instytucje zobowiązane są do przestrzegania unijnego standardu prawa do dobrej administracji, przy czym katalog nie może ograniczać się wyłącznie do instytucji wdrażających fundusze Unii Europejskiej. Należałoby także przyjąć ustawę o wykonywaniu zadań Unii Europejskiej przez polskie podmioty administracyjne, która wyszczególniałaby instytucje realizujące unijne zadania oraz przypisane im zobowiązania (przynajmniej w ogólnym ujęciu z odpowiednimi dyspozycjami systemowymi).

Z pewnością potrzebne jest też opracowanie krajowego kodeksu prawa do dobrej administracji w formie ustawy, na wzór unijnych regulacji (Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej). Kodeks powinien dokładnie wskazywać zarówno zasady dobrej praktyki administracyjnej obowiązujące organy administracji publicznej jak i odpowiadające im uprawnienia klientów.

Podjęta tematyka rozprawy wynikała z potrzeby zbadania praktyki standardu prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej, w perspektywie finansowej 2007-2013, i wydaje się, że wyniki badań oraz wnioski płynące z rozprawy znajdą zastosowanie praktyczne w procesie wdrażania funduszy unijnych w perspektywie finansowej 2014-2020. Podkreślić trzeba, że rozstrzygnięty problem badawczy nie był dotychczas kompleksowo opisywany.

Podjętym tematem zainteresowane mogą być głównie instytucje zaangażowane w proces wdrażania funduszy Unii Europejskiej w Polsce. Rozprawa może przyczynić się do podniesienia świadomości urzędników odnośnie standardu prawa do dobrej administracji i wypracowania „ścieżki naprawy” obecnego stanu. To z kolei może przełożyć się na jakość obsługi klientów ubiegających się o dotacje oraz realizujących dotowane projekty. Wydaje się także, że wyniki badań i wnioski mogą być przydatne dla firm doradczych, zajmujących się wdrażaniem systemów zarządzania w organach administracji publicznej. Opracowane w rozprawie zagadnienia stanowią mogą interesujący punkt odniesienia dla organizacji pozarządowych typu ”watchdog”, które bazując na nich mogą badać realizację poszczególnych komponentów prawa do dobrej administracji w instytucjach polskiego systemu wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Wreszcie - popularyzacja wyników badań może przyczynić się do podniesienia wiedzy klientów ubiegających się o unijne dotacje, a tym samym wzrostu ich świadomości prawnej.

Autorka rozprawy zamierza przygotować publikację streszczenia rozprawy w języku angielskim, która może stanowić przydatny materiał dla administracji państw członkowskich UE realizujących aktualną perspektywę wdrażania funduszy Unii Europejskiej. W przyszłości wskazana będzie aktualizacja podjętych badań *ex post* w odniesieniu do perspektywy finansowej 2014-2020, celem weryfikacji, czy i jakim zmianom uległ standard prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Wydaje się bowiem, że w związku ze wzrostem świadomości obywateli Unii Europejskiej w zakresie przysługujących im praw

pojawiają się nowe oczekiwania, zarówno względem unijnej administracji, jak i administracji krajów członkowskich, zatem prawo do dobrej administracji będzie ewaluowało, nie tylko w systemie wdrażania funduszy europejskich, ale też w szerokim ujęciu. Życzeniem autorki jest, by naukowo udało się potwierdzić, że administracja jest dobra, a obywatele korzystali z prawa do dobrej administracji jak z oczywistego standardu.

ANEKS

ANKIETA

Prawo do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Teoria i praktyka.

Szanowni Państwo,

Jestem doktorantką Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Piszę pracę doktorską na temat *Prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania Funduszy Unii Europejskiej. Teoria i praktyka* pod kierunkiem dr. hab. Macieja Perkowskiego, prof. UwB.

Kwestionariusz ankiety, który Państwo otrzymaliście został poddany konsultacji socjologicznej i ma na celu zbadanie czy i jak unijne prawo do dobrej administracji funkcjonuje w polskim systemie wdrażania funduszy europejskich. Jego wypełnienie nie powinno zająć Państwu więcej niż 15-20 minut.

Badanie jest anonimowe a uzyskane wyniki zostaną wykorzystane w pracy naukowej. Uprzejmie proszę o udzielenie szczerych oraz pełnych odpowiedzi na wszystkie pytania i odesłanie formularza na adres e-mail: whryniewicka@interia.pl. W przypadku jakichkolwiek wątpliwości proszę o kontakt pod wskazany w e-mailu numer telefonu

Dziękuję bardzo za udział w ankiecie, poświęcony czas i pomoc w przeprowadzeniu badania.

Z poważaniem
Wioleta Hryniewicka-Filipkowska
doktorantka Wydziału Prawa Uniwersytetu w
Białymstoku

Prawo do dobrej administracji
w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej.
Teoria i praktyka.

1. Czy Państwa Instytucja wdraża zasady dobrej praktyki administracyjnej – określające postępowanie pracowników Instytucji w relacjach z klientami?

- a) Tak
- b) Nie (*proszę przejść do pytania nr 5*)

2. Czy Państwa Instytucja opracowała i wdrożyła własne dokumenty wewnętrzne zawierające wytyczne, co do stosowania zasad dobrej praktyki administracyjnej tj.: polityka jakości, kodeks itp.?

- a) Tak (*proszę o wskazanie rodzaju dokumentów*):

.....

- b) Nie

3. Które z poniższych zasad zostały zawarte w dokumentach wewnętrznych określających zasady dobrej praktyki administracyjnej w Państwa Instytucji (*proszę o zaznaczenie odpowiedzi symbolem X*)?

| | |
|---|--|
| Zasada praworządności | |
| Zasada niedyskryminacji między innymi ze względu na: narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne, wiek, inwalidztwo lub inne | |
| Zasada współmierności | |
| Zakaz nadużywania uprawnień | |
| Zasada bezstronności i obiektywności | |

| | |
|--|--|
| Zasada niezależności | |
| Zasada zgodnego z prawem oczekiwania oraz konsekwentne działanie i doradztwo | |
| Zasada uczciwości | |
| Zasada uprzejmości | |
| Zasada odpowiadania na pisma | |
| Zasada przekazania sprawy do właściwej komórki organizacyjnej instytucji | |
| Prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń | |
| Zasada przekazania podjętej decyzji | |
| Zasada ochrony danych osobowych | |
| Zasada terminowego rozpatrzenia sprawy | |
| Zasada obowiązkowego uzasadniania decyzji | |
| Zasada informowania o przysługujących możliwościach odwoławczych | |
| Inne (<i>Proszę wymienić:</i>)..... | |

4. Proszę o wskazanie, w oparciu o jakie dokumenty zewnętrzne funkcjonują w Państwa Instytucji zasady dobrej praktyki administracyjnej?

.....
.....
.....

5. Czy stwierdzenie „Nasza Instytucja poszerza świadomość pracowników w zakresie zasad dobrej praktyki administracyjnej” jest prawdziwe?

- a) Tak
- b) Nie (*proszę przejść do pytania nr 7*)

6. Proszę wskazać jakie metody przyjęła Państwa Instytucja, aby poszerzyć świadomość pracowników w zakresie zasad dobrej praktyki administracyjnej:

- a) Szkolenia wewnętrzne
- b) Upublicznianie obowiązujących dokumentów
- c) Podpisywanie deklaracji lub zobowiązań
- d) Inny sposób (*proszę o wskazanie metody*).....

.....
.....

7. Czy w Państwa Instytucji są przeprowadzane audyty lub kontrole, zadaniem których jest wykazanie stopnia realizacji zasad dobrej praktyki administracyjnej?

- a) Tak
- b) Nie (*proszę przejść do pytania nr 12*)

8. Jaki podmiot, w Państwa Instytucji, jest odpowiedzialny za przeprowadzenie audytu lub kontroli funkcjonowania zasad dobrej praktyki administracyjnej?

- a) Instytucja nadzorująca Państwa Instytucję
- b) Osoba mianowana, bądź zespół osób z wewnątrz Państwa Instytucji
- c) Kierownictwo
- d) Profesjonalna firma zewnętrzna
- e) Pozostałe (*proszę wskazać podmiot kontrolujący*).....

.....
.....
.....

9. Jak często, w Państwa Instytucji, dokonuje się audytu i/lub kontroli funkcjonowania zasad dobrej praktyki administracyjnej?

- a) Co pół roku
- b) Raz w roku
- c) Co dwa lata
- d) Co pięć lat
- e) Inaczej (*proszę o określenie częstotliwości*).....

.....
.....

10. Czy przeprowadzone do chwili obecnej kontrole lub audyty wykazały jakiegolwiek nieprawidłowości?

- a) Tak
- b) Nie

11. Proszę wskazać obszar, w którym do chwili obecnej wykryto najwięcej nieprawidłowości (proszę o zaznaczenie odpowiedzi symbolem X):

| | |
|--|--|
| kompletność dokumentacji | |
| prawidłowość tworzenia dokumentów | |
| obsługa klienta | |
| ochrona danych osobowych | |
| skargi i odwołania | |
| jawność informacji publicznej | |
| Inne (proszę o wskazanie obszaru)..... | |

12. Czy Państwa Instytucja posiada wdrożony system zarządzania jakością, oparty o wymagania ISO 9001?

- a) Tak
- b) Nie

13. Czy budynek w którym mieści się Państwa Instytucja jest przystosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych?

- a) Tak
- b) Nie

14. Czy strona internetowa Państwa Instytucji jest przystosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych?

- a) Tak
- b) Nie

15. Czy Państwa Instytucja korzysta ze wsparcia radcy prawnego przy obsłudze klientów na przykład przy konstruowaniu umów/ dokumentów/ odpowiedzi?

- a) Tak
- b) Nie

16. Proszę o wskazanie podmiotu z którego porad prawnych korzysta Państwa Instytucja (możliwa jest jedna lub dwie odpowiedzi):

- a) Prawników zatrudnionych w Instytucji
- b) Usług zewnętrznych firm prawniczych

17. Czy Państwa Instytucja informuje klientów o przysługujących im prawach?

- a) Tak
- b) Nie (*proszę przejść do pytania nr 19*)

18. W jaki sposób klienci są informowani o przysługujących im prawach?

- a) Pisemnie wraz z dostarczoną dokumentacją
- b) W kontakcie bezpośrednim
- c) Poprzez zamieszczenie informacji na stronie internetowej Instytucji
- d) Poprzez zamieszczanie informacji na tablicy ogłoszeń w Instytucji
- e) Inaczej (*proszę o wskazanie sposobu poinformowania*)....

.....
.....

19. Czy w ciągu ostatnich trzech lat w Państwa Instytucji, zdarzyły się jakiegokolwiek nadużycia uprawnień ze strony urzędników?

- a) Tak
- b) Nie

20. Czy w Państwa Instytucji funkcjonuje punkt obsługi klienta / punkt informacyjny?

- a) Tak
- b) Nie

21. Czy personel zatrudniony w Państwa Instytucji przechodzi obowiązkowe szkolenia z zakresu obsługi klientów?

- a) Tak
- b) Nie (*proszę przejść do pytania nr 24*)

22. Czy w Państwa Instytucji szkolenie personelu z zakresu obsługi klientów odbywa się:

- a) Tylko raz, z chwilą przyjęcia osoby na dane stanowisko i ma charakter indywidualny
- b) Cyklicznie, w systemie zbiorowym, niezależnie od stażu pracy w Instytucji

23. Na czym przede wszystkim koncentruje się szkolenie personelu z zakresu obsługi klientów (*proszę wskazać maksymalnie dwie odpowiedzi*):

- a) Zasady komunikacji i asertywności
- b) Zasady etyczne zawarte w dokumentach wewnętrznych Instytucji
- c) Zasady etykiety
- d) Zasady dress codu
- e) Zagadnienia z zakresu funduszy europejskich, prawa administracyjnego itp.
- f) Inne (*proszę o wskazanie odpowiedzi*).....

.....

24. Czy Państwa Instytucja prowadzi rejestr skarg / odwołań klientów?

- a) Tak
- b) Nie (*proszę przejść do pytania nr 26*)

25. Proszę wskazać najczęściej występujące skargi klientów (proszę o zaznaczenie odpowiedzi symbolem X):

| | |
|--|--|
| brak podstawy prawnej wydanej decyzji | |
| brak uzasadnienia wydanej decyzji | |
| brak pouczenia o możliwości odwołania od wydanej decyzji | |
| przewlekłość postępowania | |
| brak rzetelnej informacji | |
| nadużywanie uprawnień przez urzędników | |
| prywatą, interes osobisty urzędników | |
| brak bezstronności i obiektywności urzędniczej | |
| brak uczciwości urzędniczej | |
| brak uprzejmości urzędniczej | |
| nierówne traktowanie między innymi ze względu na: narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne, wiek, inwalidztwo lub inne | |

26. Proszę o wskazanie czy Państwa Instytucja posiada wdrożony system ochrony danych osobowych?

- a) Tak
- b) Nie

Dane uzupełniające:

Proszę o wskazanie obszaru działania Państwa Instytucji w zakresie wdrażania funduszy europejskich zgodnie z przedstawionym schematem (możliwy jest wybór jednej, dwóch lub trzech odpowiedzi).

- a) Międzynarodowy
- b) Krajowy
- c) Regionalny (proszę o zaznaczenie województwa symbolem X)

| Województwo | |
|---------------------------|--|
| 1) dolnośląskie | |
| 2) kujawsko - pomorskie | |
| 3) lubelskie | |
| 4) lubuskie | |
| 5) łódzkie | |
| 6) małopolskie | |
| 7) mazowieckie | |
| 8) opolskie | |
| 9) podkarpackie | |
| 10) podlaskie | |
| 11) pomorskie | |
| 12) śląskie | |
| 13) świętokrzyskie | |
| 14) warmińsko - mazurskie | |
| 15) wielkopolskie | |
| 16) zachodniopomorskie | |

Proszę o wskazanie jaki charakter posiada Państwa Instytucja w procesie wdrażania funduszy europejskich?

- a) Instytucji Zarządzającej

- b) Instytucji Pośredniczącej
 - c) Instytucji Wdrażającej (Instytucji Pośredniczącej II stopnia)
 - d) Inny (proszę wskazać jaki)
-

Proszę wskazać, które z wymienionych poniżej programów są wdrażane przez Państwa Instytucję (proszę o zaznaczenie odpowiedzi symbolem X):

| | |
|---|--|
| Program Operacyjny Kapitał Ludzki | |
| Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka | |
| Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej | |
| Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko | |
| Program Operacyjny Pomoc Techniczna | |
| Regionalny Program Operacyjny | |
| Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej | |
| Program Rozwoju Obszarów Wiejskich | |
| Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013 | |

Proszę o wskazanie liczby osób zatrudnionych w Państwa Instytucji:

.....

Dziękuję za czas poświęcony na wypełnienie ankiety.

BIBLIOGRAFIA I NETOGRAFIA

Wykaz aktów normatywnych

Prawo polskie

Akty prawa powszechnie obowiązującego

1. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. Dz. U. z 1952 r. nr 33, poz. 232
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1960 nr 30 poz. 168 ze zm.
3. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. 1966 nr 24 poz. 151 ze zm.
4. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz. U. z 1982 r. nr 31 poz. 214 ze zm.
5. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. z 1987 r. nr 21 poz. 123 ze zm.
6. Ustawa z dnia 5 stycznia 1995 r. o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, Dz. U. z 1995 r. nr 13 poz. 60
7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483
8. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz. U. z 1997 r. nr 88 poz. 553
9. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. z 1997 r. nr 133 poz. 883 ze zm.
10. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 1997 r. nr 141 poz. 943
11. Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz. U. z 2000 r. nr 48, poz. 550
12. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2001 r. nr 112 poz. 1198 ze zm.
13. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1269
14. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1270
15. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o przepisach wprowadzających ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1271 ze zm.
16. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. z 2005 r. nr 64 poz. 565
17. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658
18. Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. z 2007 r. nr 64 poz. 427
19. 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
20. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2008 r. nr 223 poz. 1458 ze zm.
21. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej Dz. U. z 2008 r. nr 227 poz. 1505 ze zm.

22. Ustawa z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego, Dz. U. z 2009 r. nr 72 poz. 619
23. Ustawa z dnia 6 września 2011 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2011 r. nr 112 poz. 1198
24. Ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2013 r. poz. 714
25. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz. U. z 2014 r. poz. 1146
26. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. z 2015 r. poz. 1064

Akty prawa niebędące źródłami prawa powszechnie obowiązującego

1. Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustaleniu ich siedzib i obszarów właściwości Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania kierownika Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych, Dz. U. z 2003 r. nr 187 poz. 1927
2. Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. sprawie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Dz. U. z 2007 r. nr 216 poz. 1599
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz. U. z 2012 r. poz. 526

Prawo wspólnotowe

Prawo pierwotne

1. Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r., Dz. U. z 1999 r. nr 8 poz. 67
2. Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich, (Traktat Fuzyjny) Dz. Urz. WE 1967 nr 152
3. Jednolity Akt Europejski, Dz. Urz. WE z 1987 r. L 169 Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. nr 124 poz. 607
4. Traktat o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht) Dz. Urz. WE 1992 C 191
5. Traktat z Amsterdamu, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, Dz. Urz. WE 1997 C 340
6. Europejska Karta Praw Człowieka, Dz. U. z 1998 r. nr 147, poz. 962
7. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE z 2007 C 306
8. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE z 2012 C 326
9. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012 C 326

Prawo wtórne

1. Rezolucja (77) 31 Komitetu Ministrów Rady Europy o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi przyjęta 28 września 1977 r.
2. Resolution on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 11 May 1979, OJ 1979 C 140
3. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 170/83 z dnia 25 stycznia 1983 r. ustanawiające wspólnotowy system ochrony i zarządzania zasobami połowowymi, Dz. Urz. UE L 24 z dnia 27.01.1983 r.
4. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 171/83 z dnia 25 stycznia 1983 r. ustanawiającym określone środki techniczne w zakresie ochrony zasobów rybołówstwa, Dz. Urz. UE L 24 z dnia 27. 01.1983 r.
5. Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. UE L 145/43 z dnia 31.01.2001 r.
6. Decyzja Rady 2004/752/WE z dnia 2 listopada 2004 r. ustanawiająca Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2004 L 333/7, z dnia 09.11.2004 r.
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31.07.2006 r.
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1081/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999, Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31.07.2006 r.
9. 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. UE L 210 z dnia 31.07.2006 r.
10. Rozporządzenie Rady nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające Rozporządzenia (WE) nr 1164/94, Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31.07.2006 r.
11. Rozporządzenie nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR), Dz. Urz. UE L 223 z dnia 15.08.2006 r.
12. Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, Dz. Urz. UE 291/11 z dnia 21.10.2006 r.
13. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 498/2007 z dnia 26 marca 2007 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego, Dz. Urz. UE L 120 z dnia 10.05.2007 r.
14. Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020, Dz. Urz. UE L 347/884 z dnia 20.12.2013 r.
15. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1379/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1184/2006 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 104/2000, Dz. Urz. UE L 354/1 z dnia 28.12.2013 r.
16. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające

- rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE, Dz. Urz. UE L 354/22 z dnia 28.12.2013 r.
17. Rozporządzenie Rady (UE) nr 1370/2013 z dnia 16 grudnia 2013 r. określające środki dotyczące ustalania niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynków produktów rolnych, Dz. Urz. UE L 346/12 z dnia 20.12.2013 r.
 18. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. UE L 347/487 z dnia 20.12.2013 r.
 19. Rozporządzenie (UE) nr 1310/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także i zmieniające Rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w roku 2014, Dz. Urz. UE L 347/865 z dnia 20.12.2013 r.
 20. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz. Urz. UE L 347/289 z dnia 20.12.2013 r.
 21. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006, Dz. Urz. UE L 347/281 z dnia 20.12.2013 r.
 22. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 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. UE L 347/289 z dnia 20.12.2013 r.
 23. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 zmieniające Rozporządzenia (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. UE L 347/303 z dnia 20.12.2013 r.
 24. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 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 1083/2006, Dz. Urz. UE L 347/320 z dnia 20.12.2013 r.
 25. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, Dz. Urz. UE L 347/470 z dnia 20.12.2013 r.
 26. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i

- monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L 347/549 z dnia 20.12.2013 r.
27. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. UE L 347/608 z dnia 20.12.2013 r.
 28. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz. Urz. UE L 347/671 z dnia 20.12.2013 r.
 29. Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 1418/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. dotyczące planów produkcji i obrotu zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1379/2013 w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury, Dz. Urz. UE L 353/40 z dnia 28.12.2013 r.
 30. Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 1419/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. dotyczące uznawania organizacji producentów i organizacji międzybranżowych, rozszerzenia zasad dotyczących organizacji producentów i organizacji międzybranżowych, a także publikacji cen progowych zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1379/2013 w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury, Dz. Urz. UE L 353/43 z dnia 28.12.2013 r.

Prawo międzynarodowe

1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Dz. U. z 1993 r. nr 61 poz. 284
2. Statut Rady Europy, Dz. U. z 1994 r. nr 118 poz. 565
3. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1998 r. nr 147 poz. 962

Dokumenty

1. Bariery w aplikowaniu o środki EFS przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim. Raport końcowy, Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu, październik 2009
2. Dostępność serwisów internetowych – podręcznik na temat dobrych rozwiązań w projektowaniu dostępnych serwisów internetowych dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2011
3. Ewaluacja przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do aplikowania o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013, Raport końcowy, przygotowany przez Konsorcjum: FUNDEKO na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2008
4. Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Mazowieckiego 2007-2013, Załącznik do uchwały nr 1635/181/12 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 31 lipca 2012 r.
5. Komentarz do rozporządzeń unijnej polityki spójności 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015
6. Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013, Załącznik nr 1 do Uchwały Nr 780/07 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 4 października

- 2007 r. w sprawie przyjęcia Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013, Kraków 2007
7. Narodowa Strategia Spójności 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007
 8. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006
 9. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Wytyczne w zakresie wyboru projektów w trybie konkursowym, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007
 10. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Wytyczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych, dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011
 11. Ocena stosowanych trybów wyboru projektów w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013. Raport końcowy, Centrum Rozwoju Społeczno – Gospodarczego, Szczecin 2013
 12. Opis Systemu Zarządzania i Kontroli dla Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2011
 13. Opis systemu zarządzania i kontroli dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013, Załącznik do uchwały nr 216/3327/10 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 9 marca 2010 r.
 14. Opis systemu zarządzania i kontroli dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, Załącznik do Uchwały nr 1994/171/IV/2012 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 19 lipca 2012
 15. Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Warszawa 2009
 16. Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014
 17. Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Warszawa 2009
 18. Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 (stan na 30 czerwca 2012 r.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej, Warszawa 2012
 19. Procedura odwoławcza dla wniosków o dofinansowanie projektów składanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007 -2013, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2013
 20. Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007 - 2013” Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2008
 21. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Szczegółowy opis priorytetów, Warszawa 2012
 22. Program Operacyjny Pomoc Techniczny 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007
 23. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007 – 2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013 Szczegółowy opis osi priorytetowych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012

24. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Szczegółowy opis osi priorytetowych, Warszawa 2009
25. Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Warszawa 2009
26. Program Operacyjny Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2008
27. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2010
28. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007
29. Przewodnik po kryteriach wyboru projektów (udzielania dofinansowania) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008
30. Przewodnik po Narodowej Strategii Spójności (Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008
31. Raport kultura języka urzędowego na przykładzie dokumentów Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie i Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Obywatelskich, Warszawa 2012
32. Raport nt. Organizacje pozarządowe w procesie finansowania regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020. Wnioski i rekomendacje z raportów regionalnych, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych i Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2015
33. Raport z badania współpracy opiekunów i koordynatorów projektów realizowanych w ramach regionalnego komponentu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na Mazowszu, Federacja Organizacji Służebnych MAZOWIA i Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2010
34. Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansowa UE 2014-2020. I etap prac nad przygotowaniem zasad funkcjonowania dokumentów programowych i systemu wdrażania polityki spójności na lata 2014-2020. Informacja dla Rady Ministrów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012
35. Sprawozdanie z audytu systemu zarządzania i kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego, Ministerstwo Finansów, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Warszawa 2012
36. Sprawozdanie z audytu systemu zarządzania i kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego, Ministerstwo Finansów, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Warszawa 2013
37. Standardy Funkcjonowania Punktów Informacyjnych Instytucji Pośredniczących i Instytucji Pośredniczących II Stopnia Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011
38. Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2009
39. Standardy przeprowadzania kontroli w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013, Wrocław 2008
40. Strategia Komunikacji Funduszy Europejskich w Polsce w Ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013, Warszawa 2012
41. System kontroli w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Warszawa 2014

42. Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007- 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 13 stycznia 2012
43. Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, załącznik nr 4.4 Procedura Odwoławcza w ramach POIG, Warszawa 2009
44. Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Załącznik nr 3 Lista instytucji uczestniczących we wdrażaniu PO KL, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012
45. Uszczegółowienie Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013. Szczegółowy opis osi priorytetowych, Zielona Góra 2009
46. Uszczegółowienie Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013, Kraków 2009
47. Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013, Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego, Poznań 2007
48. Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2012
49. Wytyczne Instytucji Zarządzającej w zakresie procedury odwoławczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020, Opole 2015
50. Wytyczne Instytucji Zarządzającej w zakresie procedury odwoławczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013, Opole 2010
51. Wytyczne Instytucji Zarządzającej w zakresie procedury odwoławczej w ramach regionalnego programu operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013, Opole 2009
52. Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015
53. Wytyczne w zakresie kontroli realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011
54. Wytyczne w zakresie organizacji systemu naboru, oceny i wyboru projektów konkursowych w ramach III-VIII Osi Priorytetowej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013, Lublin 2008
55. Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych, Warszawa 2009
56. Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Pośredniczących i Instytucji Wdrażających dla Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010
57. Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015
58. Zał. do Instrukcji Wykonawczych IZ PO RPW i IP PO RPW - System kontroli w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014
59. Załącznik do Zarządzenia nr 56/2010 Marszałka Województwa Świętokrzyskiego z dnia 4 sierpnia 2010 r., Kodeks etyki kontrolera biura kontroli, Marszałek Województwa Świętokrzyskiego, Kielce 2010
60. Zarząd Województwa Opolskiego, Wytyczne Instytucji Zarządzającej w zakresie procedury odwoławczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013, Opole 2010

61. Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Warszawa 2009
62. Zasady dotyczące przeprowadzania kontroli w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego, Łódź 2013
63. Zasady procedury odwoławczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego, Białystok 2014
64. Zasady procedury odwoławczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013, Łódź 2009
65. Zasady realizacji Pomocy technicznej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010

Orzecznictwo

Trybunał Konstytucyjny

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2002 r., w sprawie SK 32/01
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2003 r. sygn. P 11/02, OTK ZU 2003, nr 2A poz. 12
3. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie Ts 30/04
4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2004 r. w sprawie SK 29/2004
5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2006 r., w sprawie SK 34/06, Baza Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego
6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11, Dz. U. 2011 nr 279 poz. 1644

Sąd Najwyższy

1. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2013 r., w sprawie CSK 142/13, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego
2. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2015 r., w sprawie SK 47/14, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego

Naczelny Sąd Administracyjny

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2006 r. w sprawie II OSK 410/06
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2007 r., I OSK 1363/06. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
3. Postanowienie NSA z dnia 5 listopada 2007 r. w sprawie II OPS 3/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
4. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, z dnia 19 października 2011 r. w sprawie II GSK 2028/11, Centralna Baza Orzeczeń Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
5. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie I GSK 1619/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
6. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2013 r. w sprawie II GSK 2104/12
7. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie II GSK 120/13

Wojewódzkie Sądy Administracyjne

1. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 lutego 2006 r. w sprawie IV SA/Wr 596/04, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
2. Wyrok z dnia 24 lipca 2006 r., sygn. SK 8/06, OTK-A 2006, nr 7 poz. 84
3. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2007 r., IV SAB/Po 31/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
4. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 czerwca 2009 r. w sprawie I SA/Rz 285/09 LEX nr 563373, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 lutego 2010 r. w sprawie I SA/Kr 1687/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
6. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie II GSK 658/10, Centralna Baza Orzeczeń Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2010 r. w sprawie V SA/Wa 858/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
8. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie I SA/Rz 737/10 , Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
9. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2011 r. w sprawie II SA/Op 680/10
10. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie III SA/Lu 183/111, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
11. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 września 2011 r. w sprawie III SA/ Łd 752/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
12. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 maja 2012 r. w sprawie III SA/Kr 224/12
13. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 31 sierpnia 2012 r. w sprawie III SA/Łd 651/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
14. Wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego z dnia 21 sierpnia 2013 r. w sprawie V SA/Wa 1620/13, 224/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
15. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 października 2013 r. w sprawie I SA/Bk 434/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
16. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 luty 2014 r. w sprawie III SA/Gl 15/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
17. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdański z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie I SA/Gd 217/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
18. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lipca 2014 r. w sprawie V SA/Wa 1387/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
19. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2014 r. w sprawie V SA/Wa 1645/14
20. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 sierpnia 2014 r. w sprawie III SA/Kr 299/14

21. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2014 r. w sprawie V SA/Wa 1708/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
22. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, z dnia 25 września 2014 r. w sprawie III SA/Łd 678/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
23. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 października 2014 r. w sprawie V SA/Wa 2208/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
24. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 października 2014 r. w sprawie V SA/Wa 2545/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
25. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 lutego 2015 r. w sprawie III SA/Po 1809/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
26. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie I SA/Kr 87/15
27. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie III SA/Wa 2923/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
28. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2015 r. w sprawie IV SA/Wr 216/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

Europejski Trybunał Sprawiedliwości

1. Orzeczenie ETS z dnia 13 czerwca 1958 r. w sprawie 9/56
2. Orzeczenie ETS z dnia 12 listopada 1969 r. w sprawie 29/69, ECR 1969
3. Orzeczenie ETS z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70, ECR 1970
4. Orzeczenie ETS z dnia 12 lutego 1974 r. w sprawie Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost, 152/73, ECR 1974
5. Orzeczenie ETS z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie 4/73, ECR 1974
6. Orzeczenie ETS z dnia 27 października 1976 r. w sprawie Vivien Prais v. Radzie Wspólnot Europejskich, 130/75, ECR 1976
7. Orzeczenie ETS z dnia 13 lutego 1979 r. w sprawie Hoffmann-La Roche & Co. AG v. Komisji Wspólnot Europejskich, 85/76, ECR 1979
8. Orzeczenie ETS z dnia z dnia 13 grudnia 1979 r. w sprawie 44/79, ECR 1979
9. Orzeczenie ETS z dnia 28 maja 1980 r. w sprawie Richard Kuhner v. Komisji Wspólnot Europejskich, 33/79, ECR 1980
10. Orzeczenie ETS z dnia 16 października 1980 r., sprawie René Hochstrass V. Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, ECR 1980
11. Orzeczenie ETS z dnia 29 października 1980 r. w sprawie 138/79
12. Orzeczenie ETS z dnia 10 lutego 1983 r. w sprawie 230/81, ECR 1983
13. Orzeczenie ETS z dnia 4 lipca 1983 r., 32/62, ECR 1963
14. Orzeczenie ETS z dnia 21 września 1983 r. w sprawie Deutsche Milchkontor GmbH i v. Republice Federalnej Niemiec, 205 do 215/82, ECR 1983
15. Orzeczenie ETS z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin v. Komisji Wspólnot Europejskich, 322/81, ECR 1983
16. Orzeczenie ETS z dnia 20 czerwca 1985 r. w sprawie Henri de Compte v. Parlamentowi Europejskiemu, 141/84, ECR 1985

17. Orzeczenie ETS z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie Parti écologiste "Les Verts" v. Parlamentowi Europejskiemu, 294/83, ECR 1986
18. Orzeczenie ETS z dnia 10 lipca 1986 r. w sprawie Królestwo Belgii v. Komisji Wspólnot Europejskich, 259/85, ECR 1987
19. Orzeczenie ETS z dnia 1 kwietnia 1987 r. w sprawie C. Dufay v. Parlamentowi Europejskiemu, 257/85, ECR 1987
20. Orzeczenie ETS z dnia 15 października 1987 r. w sprawie Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v. Georges Heylens i in., 222/86, ECR 1987
21. Orzeczenie ETS z dnia 20 września 1988 r. w sprawie Królestwo Hiszpanii v. Radzie Wspólnot Europejskich, C-203/86, ECR 1988
22. Orzeczenie ETS z dnia 21 września 1989 r. w sprawach łączonych 46/87 i 227/88 Hoechst AG v. Komisji Wspólnot Europejskich, ECR 1989
23. Orzeczenie ETS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87, ECR 1989
24. Orzeczenie ETS z dnia 14 lutego 1990 r. w sprawie Republika Francuska v. Komisji Wspólnot Europejskich, 301/87, ECR 1990
25. Orzeczenie ETS z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie C-70/88, ECR 1990
26. Postanowienie ETS z dnia 6 grudnia 1990 r. w sprawie J. J. Zwartveld i in., C-2/88, ECR 1990
27. Orzeczenie ETS z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-69/89, ECR 1991
28. Orzeczenie ETS z dnia 27 czerwca 1991 r. w sprawie Al-Jubail Fertilizer Company (Samad) i Saudi Arabian Fertilizer Company (Safco) v. Radzie Wspólnot Europejskich, C-49/88, ECR 1991
29. Orzeczenie ETS z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90, ECR 1991
30. Orzeczenie ETS z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie Jean-Louis Burban v. Parlamentowi Europejskiemu, C-255/90 P, ECR 1992
31. Orzeczenie ETS z dnia 4 czerwca 1992 r. w sprawie C-181/90, ECR 1992
32. Orzeczenie ETS z dnia 2 marca 1994 r. w sprawie Parlament Europejski v. Radzie Unii Europejskiej, C-316/91, ECR 1994
33. Orzeczenie SPI z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie T-450/93, ECR 1994
34. Orzeczenie ETS z dnia 30 marca 1995 r. w sprawie Parlament Europejski v. Radzie Unii Europejskiej, C-65/93, ECR 1995
35. Orzeczenie SPI z dnia 29 czerwca 1995 r., Solvay SA v. Komisji Wspólnot Europejskich, T-30/91, ECR 1995
36. Orzeczenie SPI z dnia 29 czerwca 1995 r., Imperial Chemical Industries plc v. Komisji Wspólnot Europejskich, T-36/91, ECR 1995
37. Orzeczenie ETS z dnia 14 lutego 1995 r. w sprawie Finanzamt Köln-Altstadt v. Roland Schumacker, C-279/93, ECR 1995
38. Orzeczenie ETS z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C-58/94, ECR 1996
39. Orzeczenie ETS z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie C-282/95 P, ECR 1997
40. Orzeczenie SPI z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie T-73/95, ECR 1997
41. Orzeczenie ETS z dnia 10 czerwca 1997 r. Parlament Europejski v. Radzie Unii Europejskiej, C-392/95, ECR 1997
42. Orzeczenie ETS z dnia 11 listopada 1997 r., w sprawie Eurotunnel SA i in. v. SeaFrance,
43. Orzeczenie ETS z dnia 1 października 1997 r. w sprawie C-345/95, ECR 1997
C-408/95, ECR 1997
44. Orzeczenie ETS z dnia 9 czerwca 1999 r. w sprawie New Europe Consulting i Michael P. Brown v. Komisji Wspólnot Europejskich, T-231/97, ECR 1999
45. Orzeczenie SPI z dnia 9 lipca 1999 r. w sprawie T-231/97, ECR 1999

46. Orzeczenie ETS z dnia 14 września 1999 r. w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich v. Assi Domän Kraft Products AB, Iggesund Bruk AB, Korsnäs AB, MoDo Paper AB, Södra Cell AB, Stora Kopparbergs Bergslags AB i Svenska Cellulosa AB, C-310/97, ECR 1999
47. Orzeczenie SPI z dnia 1 grudnia 1999 r. w sprawie Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH i C.H. Boehringer Sohn v. Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich, T-125/96, ECR 1999
48. Orzeczenie SPI z dnia 7 grudnia 1999 r. w sprawie T-92/98, ECR 1992
49. Orzeczenie ETS z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie Coöperatieve Vereniging De Verenigde Bloemenveilingen Aalsmeer BA (VBA) v. Vereniging van Groothandelaren in Bloemkwekerijproducten (VGB), Florimex BV, Inkoop Service Aalsmeer BV i M. Verhaar BV, C-266/97 P, ECR 2000
50. Orzeczenie SPI z dnia 10 maja 2000 r. w sprawie SIC - Sociedade Independente de Comunicação SA v. Komisji Wspólnot Europejskich, T-46/97, ECR 2000
51. Orzeczenie ETS z dnia 4 lipca 2000 r., Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA i Jean-Jacques Goupil v. Komisji Wspólnot Europejskich, C-352/98 P, ECR 2000
52. Orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie Volkswagen AG v. Komisji Wspólnot Europejskich, ECR 2000
53. Orzeczenie ETS z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie C-353/99 P, ECR 2001
54. Orzeczenie SPI z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie Mannesmannröhren-Werke AG v. Komisji Wspólnot Europejskich, T-112/98, ECR 2001
55. Orzeczenie SPI z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie max.mobil Telekommunikation Service GmbH v. Komisji Wspólnot Europejskich, T-54/99, ECR 2002
56. Orzeczenie SPI z dnia 27 września 2002 r. w sprawie Tideland Signal Ltd v. Komisji Wspólnot Europejskich, T-211/02, ECR 2002
57. Orzeczenie ETS z dnia 10 grudnia 2002 r., Komisja Wspólnot Europejskich v. Camar Srl i Tico Sr, C-312/00 P, ECR 2002
58. Orzeczenie ETS z dnia 10 lipca 2003 r., Komisja Wspólnot Europejskich v. Fresh Marine Company A/S, C-472/00 P, ECR 2003
59. Orzeczenie SPI z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie Technische Glaswerke Ilmenau GmbH v. Komisji Wspólnot Europejskich, T-198/01, ECR 2004

Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

1. Orzeczenie ETPCz w sprawie Styranowski przeciwko Polsce, skarga nr 28616/95, z dnia 30 października 1998 r.
2. Orzeczenie ETPCz w sprawie Kudła przeciwko Polsce, skarga nr 30210/96, z dnia 26 października 2000 r.
3. Orzeczenie ETPCz w sprawie Staroszczyk przewino Polsce, skarga nr 59519/00, z dnia 22 marca 2007 r.
4. Orzeczenie ETPCz w sprawie Matyjek przeciwko Polsce, skarga nr 8184/03, z dnia 24 kwietnia 2007 r.
5. Orzeczenie ETPCz w sprawie McFarlane przeciwko Irlandii, skarga nr 31333/06, z dnia 10 września 2010 r.
6. Orzeczenie ETPCz w sprawie Andre przeciwko Czechom, skarga nr 6268/08, z dnia 17 lutego 2011 r.
7. Orzeczenie ETPCz w sprawie Kiyutin przeciwko Rosji, skarga nr 2700/10, z dnia 10 marca 2011 r.

Opinie

1. Opinia R. G. Capotortiego w sprawie orzeczenia ETS, *Josette Pecastaing v. państwu belgijskiemu*, 98/79, ECR 1980
2. Opinia Rzecznika Generalnego P. Legera' a w sprawie C-353/99, ECR 2001
3. Opinia R.G. Jacobsa w sprawie orzeczenia ETS z dnia 27 listopada 2001 r. *Z v. Parlamentowi Europejskiemu*, C-270/99 P, ERC 2001
4. Opinia rzecznika Generalnego F. Jacobsa w sprawie C- 413/99, ECR 2002
5. Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie C-489/10

Wykaz literatury

1. Adam R., M. Safjan, A. Tizzano, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2014
2. Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2014
3. Ahlt M., M. Szpunar, *Prawa podstawowe w UE*, [w:] *Prawo europejskie*, Warszawa 2014
4. Ahlt M., M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002
5. Babiuch H., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a polska procedura i praktyka administracyjna*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2007, nr 1
6. Babuška E., *Audyt wewnętrzny w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, [w:] *Controlling i audyt w usprawnianiu zarządzania*, pod red. K. Winiarskiej, Szczecin 2005
7. Bajorek-Ziaja H., *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw człowieka oraz skarga do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2010
8. Balanda M., *Sposoby ograniczania występowania błędów w procesie aplikowania ośrodki w ramach PO KL*, „Ekonomia XXI Wieku” 2014, nr 3
9. Balicki R., *Europejski system ochrony praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, pod red. B. Blechowa, A. Florczak, Toruń 2006
10. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015
11. Banaszekiewicz A., *Karta Praw Podstawowych jako „uwieńczenie” unijnego systemu ochrony praw człowieka*, „Studia Erasmiana Wratislaviensia” 2010, nr 4
12. Barcik J., A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011
13. Barcik J., A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014
14. Barcik J., *Polityki i działania wewnętrzne Unii*, [w:] J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008
15. Barcik J., *Prawa podstawowe w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014
16. Barcik J., *Struktura instytucjonalna Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014
17. Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2011
18. Bednarski I., R. Sternicki, *E-PUAP w pytaniach i odpowiedziach*, [w:] *ePUAP w praktyce*, pod red. J. Orłowskiego, M. Meszczyńskiego, M. Wilk, Wrocław 2011
19. Berkowska E., *Wspólna Polityka Rybołówstwa*, (materiał szkoleniowy), program edukacyjny BAS „Prezydencja 2011”, Warszawa 2011
20. Biernat S., *Źródła prawa UE*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza i S. Biernata, Warszawa 2002
21. Biliński B., *Certyfikacja Wydatków w okresie 2007-2013*, „Finanse Publiczne” 2008, nr 3

22. Birkinshaw P., *European Public Law*, Cambridge 2003
23. Bishop B., *European Union Law for International Business: An Introduction*, Cambridge University Press 2009
24. Blackburn S., *Oksfordzki słownik filozoficzny*, tłum. C. Cieśliński, P. Dziliński, M. Szczubiałka, J. Woleński, Warszawa 2004
25. Błasiak-Nowak B., M. Rajczewska, *Trwałość projektów finansowanych z funduszy strukturalnych – realizacja regionalnych programów operacyjnych*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 6
26. Bojanowski E., *Postępowanie przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, pod red. J. Langa, Warszawa 2013
27. Bojanowski E., *Prawo do dobrej administracji (kilka refleksji)*, [w:] *Prawa człowieka: wczoraj – dziś – jutro*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 13
28. Bojanowski E., *Prawo do dobrej administracji a samorządowe kolegia odwoławcze*, [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, pod red. K. Sieniawskiej, Warszawa 2009
29. Bonusiak E., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2010, nr 64
30. Boratyński J., *Prawo i postępowanie administracyjne: wybrane zagadnienia prawne, prawo administracyjne, postępowanie administracyjne*, Warszawa 2005
31. Brodecki Z., *Prawo integracji Europejskiej. Konstytucja dla Europy*, Warszawa 2011
32. Buczkowski J., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, pod red. J. Buczkowskiego, Przemysł-Rzeszów 2008
33. Chlebny J., *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądowno administracyjnej*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, pod red. Z. Kmiecika, Warszawa 2010
34. Cieleń A., *Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej*, [w:] *System Instytucjonalny Unii Europejskiej*, pod red. K. A. Wojtaszczyka, Warszawa 2005
35. Cieślak R., J. Zdankiewicz, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2012
36. Cieślak R., *Procedura związana z ubieganiem się o dofinansowanie*, [w:] E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdankiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2012
37. Classen K. D., *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union. Eine Untersuchung zu Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Europäischen Grundrechtscharta*, Berlin 2008
38. *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, pod red. A. Follesdal, B. Peters, G. Ulfstein, Cambridge 2013
39. Craig P., G. de Burca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2003
40. Cicero M. T., *Wybór pism naukowych*, Warszawa 2002
41. Czapliński W., *Ochrona praw człowieka we Wspólnocie Europejskiej w świetle orzeczenia 2/94 Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot z 28 marca 1996 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 2
42. Czaputowicz J., *Służba cywilna a prawo do dobrej administracji*, *Biuletyn*” 2003, nr 4

43. Czubik P., B. Kuźniak, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2002
44. *Czym jest projekt europejski*, [w:] *Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, pod red. M. Perkowskiego, Białystok 2007
45. 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*, pod red. C. Mika i K. Gałki, Toruń 2009
46. Davis R.W., *Quasi – Judicial Review: The European Ombudsman as an alternative to the European Courts*, „Web Journal of Current Legal Issues” 2000, nr 1
47. de Witte B., *Institutional Principles: A Special Category of General Principles of EC Law*, [w:] U. Bernitz, J. Nergelius, *General Principles of EC Law*, The Hague 2000
48. de Witte B., *The role of Institutional Principles in the Judicial development of the European Union Legal Order*, [w:] *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration*, pod red. Francis G. Synder, Oxford-Portland-Oregon 2000
49. *Demokratyczne Państwo Prawa. Zagadnienia Wybrane*, pod red. M. Aleksandrowicza, A. Jamroza, L. Jamroza, Białystok 2014
50. *Dialogi konfucjańskie*, tłum. K. Czyżewska-Madajewicz, M. Künstler, Z. Tłumski, Wrocław 1976
51. Dobek A., *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2008, nr 8
52. Dobek A., *Zasada subsydiarności w Traktacie z Lizbony*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2009, nr 2
53. *Dobra administracja – między prawem a zarządzaniem* [w:] *Dobra administracja. Teoria i praktyka*, pod red. J. Łukaszewicza, S. Wrzoska, Radom 2007
54. Doliwa-Klepacka A., Z. M. Doliwa-Klepacki, *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Białystok 2009
55. Domańska A., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. D. Góreckiego, Warszawa 2015
56. Domiter M. A. Marcieszewska, *Zarządzanie projektami unijnymi – Teoria i praktyka*, Warszawa 2013
57. *Dostępność infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnością. Analiza i zalecenia*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2011, nr 5
58. *Dostępność serwisów internetowych – podręcznik na temat dobrych rozwiązań w projektowaniu dostępnych serwisów internetowych dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności*, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2011
59. Drobny W., M. Mazuryk, P. Zuzaniewicz, *Ustawa o służbie cywilnej: komentarz*, Warszawa 2012
60. Drożyński T., *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych. Wnioski dla Polski*, Łódź 2012
61. Dubel L., J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, M. Łuszczynska, W. Więclaw, *Historia doktryn politycznych i prawnych do początku XX wieku*, Materiały źródłowe, Lublin 2003
62. Dubowski T., *Zasada równowagi instytucjonalnej w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010

63. Dutheli J., de la Rochere, *The EU Charter of the Fundamental Rights, Not Binding but Influential: The example of Good Administration*, [w:] *Continuity nad Change in EU Law*, pod red. A. Arnulf, P. Eeckhout, T. Tridimas, Oxford 2008
64. Dybowski M., *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007
65. Dynia E., *Integracja Europejska*, Warszawa 2006
66. Dzieńkowski M., *Serwisy społecznościowe jako nowoczesne narzędzie do komunikacji władz samorządowych z obywatelami*, [w:] *Wpływ sektora B+R na wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez rozwój innowacji*, pod red. D. Jegorow, A. Niedużaka, Chełm 2012
67. Ekstowicz B., M. J. Malinowski, *Polityka Strukturalna Unii Europejskiej stymulatorem procesów modernizacji i rozwoju społeczno-ekonomicznego polski w latach 2007-2015*, Toruń 2010
68. *Encyclopedia of Public International Law, vol. 8, Human Rights and the individual in International Law. International Economic Relations*, Amsterdam - New York - Oxford 1985 Nord - Holland
69. *Encyklopedia popularna PWN*, Warszawa 1991
70. Erazm z Rotterdamu, *Wychowanie księcia*, [w:] *Pisma moralne*, tłum. M. Cytowska, Warszawa 1970
71. Ertl A. W., *Toward an Understanding of Europe: A Political Economic Précis of Continental Integration*, Boca Raton 2008
72. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej, czy może Ci pomóc? Objasnienie i formularz skargi*, Strasburg 2006
73. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *Podsumowanie działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich a prawa obywatelskie*, Strasburg 2011
74. *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Przegląd 2012*, Strasburg 2013
75. Fairhurst J., *Law of the European Union*, Birmingham 2010
76. Filek J., *Co to jest dobra administracja*, [w:] *Etos urzędnika*, pod red. D. Bąk, Warszawa 2007
77. Filipek A., *Fundusze Unii Europejskiej*, Warszawa 2009
78. Filipiak P., *Podstawy wszczęcia wtórnego postępowania upadłościowego: Zgodnie z rozporządzeniem rady (WE) nr 1346/2000*, Warszawa 2013
79. Filipiak B., *Audyt i kontrola finansowa projektu europejskiego*, [w:] *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawno-finansowe*, Wrocław 2012
80. Florczak A., *Rada Europy*, [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota- działanie-zasięg*, pod red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2009
81. Fortsakis T., *Zasady rządzące dobrą administracją*, „Biuletyn” 2003, nr 4
82. Frances J., R. Levačić, J. Mitchell, G. Thompson, *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, London 1991
83. Galster J., Z. Witkowski, *Kompedium wiedzy o Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu Amsterdamskiego*, Toruń 1999
84. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014
85. Gawel K., *Dowiedz się więcej*, „Fundusze Europejskie w Polsce” 2010, nr 22
86. Gawroński S., *Komunikacja marketingowa samorządów terytorialnych: Świadomość i praktyka działalności podkarpackich jednostek samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2009

87. Gerber P., *Zalecenie w sprawie dobrej administracji prezentacja ogólna*, [w:] *W poszukiwaniu dobrej administracji*, pod red. H. Izdebskiego, H. Machińskiej, Warszawa 2007
88. Głębicka K., M. Brewiński, *Europejska Polityka Regionalna*, Warszawa 2003
89. Głębicka K., M. Grewieński, *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Warszawa 2005
90. Głębicka K., *Polityka socjalna w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 1997, nr 4
91. Gnela B., A. Kazimierczyk, *Elementy postępowania administracyjnego i sądowno administracyjnego*, [w:] *Podstawy prawa dla ekonomistów*, pod red. B. Gnela, Warszawa 2012
92. Golec S., *Postępowanie przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Postępowanie podatkowe: 810 wyjaśnień i interpretacji*, pod red. D. Zalewskiego, A. Melezini, Warszawa 2013
93. Gospodarek T., *Aspekty złożoności i filozofii nauki w zarządzaniu*, Wałbrzych 2012
94. Górka M., *Rada Europejska, Parlament Europejski, Rada, Komisja i Trybunał Obrachunkowy*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2008
95. Górka M., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2006
96. Gryszko E., P. Teisseyre, P. Todys, *Urzędy w Misku Mazowieckim: diagnoza dostępności dla osób niepełnosprawnych. Raport z badania*, Warszawa 2012
97. Grzeszczak R., *Prawnoustrojowe konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej – wybrane aspekty z perspektywy pięciu lat członkostwa*, [w:] *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, pod red. S. Konopackiego, Łódź 2009
98. Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011
99. Harasimiuk D. E., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] M. Muszyński, D. E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityka, prawo*, Warszawa 2012
100. Harasimiuk D. E., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska. Historia, architektura, prawo*, pod red. M. Muszyńskiego, Bielsko-Biała 2011
101. Harden I., *When Europeans complain. The work of the European Ombudsman*, [w:] A. Dashwood, J. Spencer, C. Hillion, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, t. 3, Cambridge 2000
102. Heede K., *European Ombudsman: Redress and Control At Union Level*, The Hague 2000
103. Heller J., M. Andzrejkiwicz, *Dostosowanie instytucjonalne do członkostwa w Unii Europejskiej*, „Ekonomia i Prawo” 2006, t. 2, nr 1
104. Hoffmann T., *Zmiany uwarunkowań Polityki Spójności UE w latach 2014-2020 ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16
105. [Hofman H. C. H., G. C. Rowe, A. H. Türk](#), *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011

106. Hołda J., *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*, [w:] J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J. A. Rybczyńska, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Warszawa 2014
107. Hołda R. Z., D. Ostrowska, *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy*, [w:] J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J. A. Rybczyńska, *Prawa człowieka zarys wykładu*, Warszawa 2014
108. Hołda-Wydrzyńska A., *Cyfrowo wykluczeni, czyli problem dostosowania stron internetowych administracji publicznej do standardów dostępności*, „Niepełnosprawność - zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2006, nr 1
109. Hołub-Iwan J., *Monitoring i ewaluacja projektów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej*, [w:] M. Dylewski, B. Filipiak, A. Guranowski, J. Kołub-Iwan, *Zarządzanie finansami projektu europejskiego*, Warszawa 2009
110. Hołub-Iwan J., *Nowa perspektywa finansowa w okresie programowania 2007-2013*, [w:] M. Dylewski, B. Filipiak, A. Guranowski, J. Hołub-Iwan, *Zarządzanie finansami projektu europejskiego*, Warszawa 2009
111. Hryniewicka W., A. I. Jackiewicz, *Międzynarodowe koncepcje „dobrej administracji”*, [w:] *Przeciwdziałanie bezczynności administracji publicznej. Zarys problematyki*, pod red. R. Suwaja i M. Perkowskiego, Białystok 2010
112. Hryniewicka W., A. Maciorowska, *Schematy procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich w Polsce*, [w:] *Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich*, pod red. M. Perkowskiego, Warszawa 2010
113. Iserzon E., *Zasady ogólne*, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, wyd. IV, Warszawa 1970
114. Izdebski H., *Rola standardów Rady Europy w dziedzinie organizacji i działania administracji publicznej*, [w:] *Polska i Rada Europy 1990-2005*, pod red. H. Machcińskiej, Warszawa 2005
115. Izdebski H., *Zasada dobrej administracji i prawo o dobrej administracji w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, pod red. H. Machcińskiej, Warszawa 2009
116. Jabłońska A., *Kompetencje kadr współpracy zagranicznej polskich województw na tle standardów międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12
117. Jabłoński K. H., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2009, nr 2
118. Jackiewicz A. I., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008
119. Jackiewicz A. I., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7
120. Jackiewicz A. I., *Problematyka praw człowieka w świetle Karty Praw Podstawowych w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2 (26)
121. Jacqué J. P., *La Constitution européenne*, “RUDH” 1995, t. 7, nr 11-12
122. Jagielski M., *Ochrona danych osobowych. Standardy europejskie*, Warszawa 2010
123. Jakubowski R. M., *Ocena skuteczności wspólnej polityki rybołówstwa Unii Europejskiej w kontekście w kontekście przelowienia. Perspektywa instytucjonalna*. „Ekonomia” 2013, nr 4 (25)
124. Jamróz L., *Skarga Konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011
125. Jarema D. A., *Wpływ konfucjanizmu na system społeczny i polityczny w Chinach*, Wrocław 2012

126. Jarosz-Żukowska S., *Prawo do skargi konstytucyjnej - stan obecny i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polski porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, Wrocław 2014
127. Jasiński F., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
128. Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009
129. Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996
130. Jaśkowska M., *Zaskarżanie rozstrzygnięć podejmowanych w sądach administracyjnych*, [w:] Kynysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2016
131. Jaworska J., M. Zalewska, M. Maj, P. Rychlicki, *Dobre praktyki w procesie oceny i wyboru projektów w priorytetach I-V Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013*, Raport końcowy z badania, Warszawa 2014
132. Jegorow D., *Odmiennność regionalna skuteczności wykorzystania środków polityki spójności na przykładzie Lubelszczyzny. Rekomendacje do Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, Chełm 2009
133. Jendrośka J., *Postępowanie administracyjne we współczesnej cywilizacji*, [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci profesora Marka Elżanowskiego*, „Studia Iuridica” 1996, t. 32
134. Jurkowska A., K. Owsiak, *Realizacja zasady subsydiarności w warunkach polskich – wybrane przykłady*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2010, nr 840
135. Kaczmarczyk H., *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010
136. Kalisz-Prakopik A., I. Leszczyński, *Zasady prawa w stosowaniu prawa wspólnotowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1
137. Kańska K., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Pionka*, pod red A. Łazowskiego, R. Ostrihansky’ego, Kraków 2005
138. Kenig-Witkowska M. M., *Historia procesu integracji europejskiej*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, pod red. M.M. Kenig-Witkowskiej, Warszawa 2007
139. Kenig-Witkowska M. M., *Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej* [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, pod red. M. M. Kenig-Witkowskiej, Warszawa 2007
140. Kieres L., *Pojęcie prawa do dobrej administracji w przepisach prawnych*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn” 2003, nr 4
141. Kierkowski T., A. Jankowska, R. Knopik, *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności*, Warszawa 2009
142. Klepacki Z. M., *Rada Europy 1949-1991*, Białystok 1991
143. Kludacz M., *Fundusze europejskie w ochronie zdrowia*, [w:] *Środki unijne w rachunkowości podmiotów leczniczych*, pod red. M. Hass- Symotiuł, Warszawa 2013
144. Kłos B., J. Szymańczak, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2011, nr 2 (26)
145. Kojło M., W. Stachurski, *Poziom sądowy procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskiej w Polsce. Sądowa kontrola oceny wniosków*, [w:] *Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich*, pod red. M. Perkowskiego, Warszawa 2010

146. Kołodziej-Hajdo M., A. Surowiec, *Finansowanie projektów MŚP z funduszy unijnych. Korzyści i bariery*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 32
147. *Koncepcja zapobiegania bezczynności w postępowaniu administracyjnym*, pod red. R. Suwaja, M. Perkowskiego, Białystok 2010
148. *Kontrola projektów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, „Fundusze Europejskie dla Mazowsza” 2013, nr 3
149. Koprić I., A. Musa, G. Lalić-Novak, *Good administration as a ticket to european administrative space*, „Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu” 2011, t. 61, br. 5
150. Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014
151. Koszowski M., *Prawo do dobrej administracji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 1
152. Kotarski H., *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2013,
153. Kotulski M., *Zasada prawa do sądu – wybrane uwagi na tle sądownictwa administracyjnego w Polsce* [w:] *Jednostka a państwo na przestrzeni wieków*, pod red. J. Radwanowicz-Wanczewskiej, P. Niczyporuka, K. Kuźmicza, Białystok 2008
154. Kowalik-Bańczyk K., *Art. 41. Prawo do dobrej administracji*, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2013
155. Kowalik-Bańczyk K., *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych: W kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012
156. Kowalski J., *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa 2009
157. Kowalski J., Z. Ślusarczyk, *Unia Europejska. Proces integracji europejskiej i zarys problematyki instytucjonalno-prawnej*, Warszawa-Poznań 2006
158. Kozera Ł., *Wybrane zagadnienia unijnej polityki regionalnej na przykładzie Województwa Świętokrzyskiego*, [w:] „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 2
159. Krasnowolski A., *Subsydiarność w prawie i praktyce samorządowej*, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2012
160. Krasowska I., *Instytucje w programach operacyjnych*, „Europejski Doradca Samorządowy” 2008, nr 1
161. Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009
162. Kristjánsdóttir M. V., *Good administration as a fundamental right*, „Icelandic Review on Politics & Administration” 2013, t. 9, Issue 1
163. Krynicka H., *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Mengemant)*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji w Sulechowie” 2006, nr 2
164. Krzyżanowski J., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w Polsce*, Warszawa 2015
165. Kuczma P., *Rola sądów w procesie ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, Wrocław 2014
166. Kukuła A. J., *Polityka promowania Funduszy Europejskich w działalności samorządów wojewódzkich na przykładzie województwa lubelskiego (2007–2013)*, [w:] *Współczesne uwarunkowania promocji i reklamy*, pod red. A. J. Kukuły, Warszawa 2013
167. Kukuryk P., *Elementy prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy prawa dla ekonomistów*, pod red. B. Gnelli, Warszawa 2012

168. Kulesza M., M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010
169. Kurzyński J., *Vademecum samorządowca i polityka, czyli zasada subsydiarności w funkcjonowaniu samorządu gospodarczego*, Wrocław 2006
170. Kustra A., *Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu*, [w:] *Prawo Konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, A. Bień-Kacały, Toruń 2015
171. Kuś A., *Kompetencje wyłączne Unii Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Handlowej i Unii Celnej*, Lublin 2012
172. Kuś A., *Geneza i rozwój procesów integracyjnych w Europie po II wojnie światowej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, pod red. A. Kusia, Lublin 2010
173. Kuś A., *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010
174. Kuś A., *Rodzaje kompetencji Unii Europejskiej a unijna polityka podatkowa*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 2 (2)
175. Kuusikko K., *Advice, good administration and legitimate expectations: some comparative aspects*, „European Public Law” 2001, t. 7, nr 3
176. Kynysiak–Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2016
177. Lanza E., *The right to good administration in the European Union, Roots, rationes and enforcement in antitrust case-law*, „Teoria del Diritto e dello Stato” 2008, nr 1-2-3
178. Lasok D., *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995
179. Latoszek E., M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Warszawa 2006
180. Lipowicz I., *Prawo obywatela do dobrej administracji*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, pod red. R. Hausera, L. Nowackiego, Warszawa 2005
181. Lipowicz I., *Ustrój administracji rządowej*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 200
182. Lis-Staranowicz D., *Konstytucyjne środki ochrony wolności i praw*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. M. Chmara, Warszawa 2008
183. Luc S., *Zasada pomocniczości w polityce gospodarczej Unii Europejskiej*, [w:] *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, pod red. J. Stacewicza, Warszawa 2012
184. Łabędzka A., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska Prawo Instytucjonalne i Gospodarcze*, pod red. A. Łazowskiego, Warszawa 2008
185. Łacny J., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Polityki Spójności*, Warszawa 2010
186. Łagodzki P., *Audyty projektów finansowanych z funduszy unijnych – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, nr 41
187. Łaszczycza G., *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011
188. Łazarska A., *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012
189. Łazowski A., A. Zawidzka-Łojek, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2011
190. Łazowski A., *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002
191. Łączkowski W., *„Bezstronność” władz publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, R. LXVIII, nr 2

192. Łętowska E., K. Popławski, *O prawie i o mitach*, Warszawa 2013
193. Łętowski J., *Rada Europy o postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1993, nr 40
194. Łuszczuk M., *Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej. „Ombudsman UE”*, Warszawa 2000
195. Łysik W., H. Romanie, *Wpływ landów Republiki Federalnej Niemiec na proces decyzyjny w Unii Europejskiej na przykładzie Badenii-Wirtembergii i Bawarii*, [w:] *Współdziałanie administracji rządowej i samorządowej w Unii Europejskiej*, pod red. M. Kuleszy, M. Sakowicza, Warszawa 2009
196. Machińska H., *Karta Praw Podstawowych – jej istota i znaczenie w umacnianiu praw i wolności obywateli Europy*, [w:] „Biuletyn” 2003, nr 3
197. Machnikowski P., *Naruszenie prawa, jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej Unii Europejskiej*, [w:] *Księga dla naszych kolegów: prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka i doktora Marka Zagrosika*, Wrocław 2013
198. Majchrzak A., *Ewolucja wspólnej polityki rolnej a zmiany zasobów i struktury ziemi rolniczej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, rozprawa doktorska, Poznań 2014
199. Malinowski A., *Zasady dobrej administracji w świetle praktyki polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Biuletyn” 2003, nr 4
200. Maliszewska – Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010
201. Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasady ogólne prawa jako źródło europejskiego prawa wspólnotowego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4
202. Masternak M., W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, pod red. Z. Kmieciaka, Warszawa 2015
203. Matysz C., *Zasady ogólne*, [w:] G. Łaszczyca, C. Matysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010
204. Medek J., *Unijna dotacja jak z Kafki*, „Gazeta Wyborcza Białystok” 2011, 17 stycznia
205. Mędrala M., *Funkcja ochronna cywilnego postępowania sądowego w sprawach z zakresu prawa pracy*, Warszawa 2010
206. Mendes J., *Good administration in EU law and the European Code of Good Administrative Behaviour*, „EUI working papers Law 2009”, nr 9
207. Menkes J., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a Konstytucja Europy*, „[Studia Europejskie](#)” 2001, nr 2
208. Miastkowska-Daszkiewicz K., *Tworzenie prawa w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, pod red. A. Kusia, Lublin 2010
209. Miastkowska-Daszkiewicz K., *Zasady tworzenia prawa w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, pod red. A. Kusia, Lublin 2010
210. Michałowska-Gorywoda K., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska*, Warszawa 2007
211. Michalski T., *Statystyka*, Warszawa 2010
212. Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000
213. Mik C., *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1995

214. Mik C., *Raport i wytyczne do celów kontroli poszanowania zasady pomocniczości*, [w:] *Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, pod red. T. Muś, Warszawa 2015
215. Milanowska D., *Instrumentarium wspierania rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014-2020 a oddziaływanie na struktury rolne*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, pod red. J. Bieluka, A. Doliwy, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Białystok 2012
216. Milecka K., *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych* (cz. II), „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3
217. Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995
218. Millon-Delsol Ch., *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] *Subsydiarność*, pod red. D. Milczarka, Warszawa 1998
219. Młodzik E., *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11
220. Moll T., *Zadania samorządu terytorialnego a zadania terenowej administracji rządowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7/8
221. Morawiecki W., *Problemy reformy systemu Unii Europejskiej*, Warszawa 1997
222. More T., *Utopia*, tłum. K. Abgarowicz, Warszawa 1954
223. Musiałkowska I., *Wykorzystanie funduszy strukturalnych w Polsce po 2004 roku*, [w:] *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, pod red. S. Konopackiego, Łódź 2009
224. Muszyński M., D. E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012
225. *Nadużycie prawa: konferencja Wydziału Prawa i Administracji*, pod red. H. Izdebskiego, A. Stępkowskiego, Warszawa 2003
226. Naleziński B., *Władza kontrolująca*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2014
227. Natanek M., *Historia integracji europejskiej w zarysie*, Warszawa 2013
228. Nehl H. P., *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford 1999
229. Niedźwiedź M., *Prawo do dobrej administracji w Unii Europejskiej*, „Casus” 2005, nr 36
230. Niemczyk M., *W poszukiwaniu doktrynalnych źródeł dobrej administracji*, [w:] *Jakość administracji publicznej, Międzynarodowa konferencja naukowa Cedzyna k. Kielc*, Rzeszów 2004
231. Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010
232. Nowicki P., *Polityka spójności Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, pod red. J. Galstera, Toruń 2010
233. Ochendowski E., *Zakres kontroli sądów administracyjnych i ich właściwość*, [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010
234. *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy*, [w:] *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, pod red. E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórzyskiej, D. Wacinkiewicza, Warszawa 2011
235. Odachowski J., *Instytucje uczestniczące w systemie zarządzania i wdrażania bezzwrotnych środków unijnych*, [w:] *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce*, Wrocław 2012
236. Olejniczak-Szałowska E., *Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności)*, [w:] *Prawo administracyjne - pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl i in., Warszawa 2009

237. Opaliński M., *Europejskie standardy dobrej administracji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2011, nr 26
238. Pastuszko R., *Wspólna polityka rolna w zakresie organizacji jednolitego rynku rolnego i bezpieczeństwa żywnościowego*, [w:] A. Oleszko, *Prawo żywnościowe wspólnotowego rynku rolnego*, Warszawa 2006
239. Paszkowska M., K. Czubocho, *Ogólne zasady prawa w systemie prawnym Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” 2007, nr 2(4)
240. Perkowski M., *Dalsze możliwości korzystania przez państwa członkowskie ze środków funduszy europejskich oraz środków wynikających z inicjatyw unijnych oraz stosowania instrumentów i mechanizmów finansowych UE*, [w:] *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, pod red. C. Kosikowskiego, Białystok 2013
241. Perkowski M., *Fundusze europejskie przed Trybunałem Konstytucyjnym jako skutek między innymi bezczynności legislacyjnej*, [w:] *Koncepcja zapobiegania bezczynności w postępowaniu administracyjnym*, pod red. R. Suwaja i M. Perkowskiego, Białystok 2010
242. Perkowski M., *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Białystok 2013
243. Perkowski M., *Podstawy procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich w Polsce*, [w:] *Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich*, pod red. M. Perkowskiego, Warszawa 2010
244. Perkowski M., *System Instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja Europejska. Wprowadzenie*, pod red. M. Perkowskiego, Warszawa 2003
245. Perkowski M., T. Dziurbejko, K. Mnich, M. Mossakowski, *Ramy instytucjonalne zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, [w:] *Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, pod red. M. Perkowskiego, Warszawa 2008
246. Perkowski M., *Wnioski strażnicze*, [w:] *Monitoring procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich na Podlasiu*, Białystok 2009
247. Perkowski M., *Zrównoważone prawem zarządzanie projektami finansowanymi z funduszy europejskich* [w:] *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, pod red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowskiej-Małuseckiej, Katowice 2009
248. Petersom J., M. Shacklenton, *The Institutions of the European Union*, Oxford 2002
249. Piasecki K., *Zarys sądowego prawa procesowego Unii Europejskiej*, Warszawa 2009
250. Pietrzykowski H., *Zarys metodyki pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2006
251. Pimpaneau J., *Chiny. Kultura i tradycja*, tłum. I. Kałużyńska, Warszawa 2001
252. Platon, *Prawa, Księga IV*, Warszawa 1997
253. Plebanek M.G., *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012
254. Płachta A., *Zasada ochrony praw podstawowych*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, pod red. A. Wróbla, t. 1, Warszawa 2010
255. *Podręcznik zarządzania projektami miękkimi*, pod red. M. Banikowskiej, B. Gruczy, M. Majewskiego, M. Małek, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, Warszawa 2006

256. Ponce J., *Good administration and administrative procedures*, „Indiana Journal of Global Legal Studies” 2005, t. 12
257. Popilk-Choraży K., P. Sadowski, „Dobra” i „Niewłaściwa administracja” w doktrynie i praktyce europejskiej (zagadnienia wybrane), „Casus” 2008, nr 50
258. Popławska E., *Instytucja Ombudsmana europejskiego*, „Studia Europejskie” 1997, nr 4
259. *Poradnik beneficjenta czyli jak prawidłowo realizować projekt współfinansowany ze środków EFRR w ramach I i II osi Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013*, Lubelska Agencja Wspierania Przedsiębiorczości w Lublinie, Lublin 2011
260. Poździk R., *Fundusze unijne zasady finansowania projektów ze środków unijnych w Polsce*, Lublin 2008
261. Poździk R., *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Funduszu Spójności*, Warszawa 2013
262. Poździoch S., *Prawo do dobrej administracji - regulacje polskie i europejskie*, „Państwo i Społeczeństwo” 2009, nr 3
263. *Praca na rzecz regionów. Polityka regionalna Unii Europejskiej na lata 2007-2013*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna do spraw Polityki Regionalnej, Bruksela 2008
264. *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Rzecznik Praw Obywatelskich” 2008, z. 60
265. *Principles of good administration, The Parliamentary and Health Service Ombudsman*, Londyn 2009
266. *Przewodnik po zasadach rozliczania dotacji z funduszy europejskich*, pod red. A. Rogowskiego, Warszawa 2012
267. Rabska T., głos w dyskusji, [w:] *Prawo do dobrej administracji - Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Z. Cieślaka, Warszawa 2003
268. Redelbach A., *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999
269. Reif L. C., *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, Leiden and Boston 2004
270. Rewizorski M., *System instytucjonalny Unii Europejskiej – definicje, klasyfikacja, zasady* [w:] M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012
271. Rewizorski M., *Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2013, nr 1
272. Rost A., *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2013
273. Rousseau J. J., *Ekonomia polityczna*, [w:] J.J Rousseau, *Trzy rozprawy z filozofii społecznej*, tłum. H. Elzenberg, Warszawa 1956
274. Rousseau J. J., *O umowie społecznej*, Warszawa 2002
275. Ruffert M., *Das Recht auf eine gute Verwaltung: Ein Grundrecht im Zentrum des verwaltungsbezogenen Europäischen Verfassungsrechts*, [w:] *Verfassungsprinzipien in Europa, Constitutional Principles In Europe. Principes Constitutionnels en Europe*, pod red. H. Bauer, C. Calliness, Ateny-Berlin-Bruksela 2008
276. Rumford C., *European Cohesion. Contradiction in EU integration*, Londyn 2008
277. Ruskowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010

278. Rzecznik Praw Obywatelskich, *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn RPO - Materiały” 2008, nr 60
279. Saganek P., *Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4 (99)
280. Sawczuk M., *Prawo do sądu w sprawie administracyjnej w świetle regulacji z lat 1921-2004*, [w:] *Człowiek – jego prawa i odpowiedzialność*, pod red. R. K. Tabaszewskiego, Lublin 2013
281. Schermers H. G., D. F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, London, New York 2001
282. Senden L., *Soft Law in European Community Law*, Oxford 2004
283. Seniuk M., *Prawo do dobrej administracji. Od koncepcji teoretycznej do instytucji prawnej*, [w:] „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9
284. Seniuk M., *Zasady postępowania administracyjnego w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, [w:] *Prawo – Administracja – Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, pod red. J. Dobkowskiego, Olsztyn 2006
285. Sherrington P., *The Council of Ministers: Political Authority in the European Union*, London 2000
286. Skibiński A., *Pozycja ustrojowa samorządowego kolegium odwoławczego*, „Studia Lubuskie” 2009, nr 5
287. Skóra A., *Administracja w europejskim porządku konstytucyjnym: ochrona praw podstawowych w Konstytucji dla Europy na przykładzie prawa do dobrej administracji*, [w:] *Administracja pod wpływem prawa europejskiego*, pod red. B. Dolinickiego i J. Jagody, Bydgoszcz-Katowice 2006
288. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002
289. 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*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Z. Cieślaka, Warszawa 2003
290. Szypiec R., *Raport całościowy obejmujący badania IDI i FGI przeprowadzone w ramach projektu, „Analiza doświadczeń polskich i zagranicznych organizacji strażniczych”*, Nowy Sącz 2011
291. *Słownik języka polskiego PWN*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1993
292. *Słownik Języka Polskiego*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1989
293. *Słownik wyrazów obcych PWN*, pod red. B. Pakosz, E. Sobol, C. Szkiładź, H. Szkiładź, M. Zagrodzkiej, Warszawa 1993
294. *Słowo wstępne Komisarz Mariann Fisher Boel*, „Przegląd Obszarów Wielkich” 2009, nr 1
295. Służewska M., *Proces aplikowania ośrodki unijne w obrębie struktur społecznych i grup interesu. Perspektywa doradcy*, „Oeconomia Copernicana” 2010, nr 1
296. Smusz-Kulesza M., *Zbiorowe prawo pracowników do informacji*, Warszawa 2012
297. Solarz P., *Rozwój Regionalny i polityka regionalna w Polsce w okresie 2004-2009*, [w:] *Polska 5 lat w Unii Europejskiej*, pod red. S. Konopackiego, Łódź 2009
298. Sozański J., *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim – studium prawno porównawcze)*, Warszawa 2012
299. Sozański J., *Prawa człowieka w systemach prawnych Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
300. Sozański J., *Prawa człowieka w Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim)*, Warszawa 2010

301. Sozański J., *Prawa zasadnicze a prawa człowieka*, Warszawa-Poznań 2003
302. Sozański J., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim*, Warszawa-Poznań 2010
303. Sozański J., *Unijne regulacje zasad dobrej administracji*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej w Praktyce” 2008, nr 10 (82)
304. Stahl M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2013
305. Stahl M., *Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2013
306. Stankiewicz D., *Wspólna polityka rolna*, [w:] *Polityki unijne przewodnik poselski*, pod red. G. Gołębiowskiego, Warszawa 2011
307. Starościak J., *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972
308. Stefaniuk M., *Ombudsman w Unii Europejskiej – normatywne podstawy funkcjonowania i wymiar praktyczny działalności*, „Annales UMCS” 2002, t. XLIX, Sectio G
309. Stępkowski A., *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej: sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010
310. *Stosowanie Prawa Unii Europejskiej przez sądy*, pod red. A. Wróbla, Kraków 2005
311. *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, pod red. A. Wróbla, t. 1, Warszawa 2010
312. Superat J., *Zasady dobrej administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji - Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Z. Cieślaka, Warszawa 2003
313. Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002
314. Szara K., *Bariery pozyskiwania środków unijnych i ich wykorzystywania w aspekcie cyklu życia projektu*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 27
315. Szerniawski J., *Wybrane zagadnienia relacji między interesantem a urzędem*, [w:] *Prawo do dobrej administracji - Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Z. Cieślaka, Warszawa 2003
316. Sześciło D., *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 10
317. Szewczyk M., *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo do dobrej administracji - Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Z. Cieślaka, Warszawa 2003
318. *Szkolenia w administracji rządowej*, „Biuletyn Pomoc Techniczna” 2009, nr 2
319. Szumski S., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2007
320. Szwarc-Kuczer M., *Art. 42 Prawo dostępu do dokumentów*, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2013
321. Szydło M., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym*, „Studia Europejskie” 2004, nr 1
322. Szymańska A., *Fundusze unijne i europejskie....czyli jak nie oszaleć w drodze po środki pomocowe z UE*, Gliwice 2008
323. Szymańska A., *Jak przygotować dobry wniosek, czyli jak skutecznie pozyskiwać fundusze unijne 2007-2013*, Warszawa 2011

324. Szymańska A., *Skuteczny wniosek, czyli jak wydoić „unijną krowę”*, Gliwice 2010
325. Śliwa J., *Fundusze unijne bez tajemnic. Podręcznik dla studentów*, Warszawa 2008
326. Św. Augustyn, *O Państwie Bożym, Przeciw poganom księga XXII*, t. 2, Warszawa 2003
327. Św. Tomasz z Akwinu, *Dzieła wybrane*, Kęty 1999
328. Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002
329. Świątkiewicz J., Konstytucyjne prawo do dobrej administracji (Oczekiwania i rzeczywistość), „Państwo i Prawo” 2004, z. 4
330. Tyranowski J., *Prawo Europejskie. Zagadnienia instytucjonalne*, Poznań 2005
331. Świątkowski, H. Wierzińska, *Dokumenty źródłowe instytucji Wspólnot Europejskich w zakresie prawa socjalnego, wybór i opracowanie*, Kraków 1999
332. Tabaszewski R. K., *Systemy koordynacji polityk Unii Europejskiej. Studium polityczno – prawne*, „Zeszyty Naukowe”, Stowarzyszenie „Forum Młodych Dyplomantów” 2012, nr 1
333. Tatarkiewicz W., *Historia filozofii*, t. 1, Warszawa 1999
334. *The European Court of Human Rights Between Law and Politics*, pod red. J. Christoffersen, M. Rask Madsen, Oxford 2011
335. *The European Court of Humans Rights*, [w:] M. W. Janis, R. S. Kay, A. Wilfred Bradley, *European Human Rights Law: Text and Materiales*, Oxford University Press 2009
336. Tillotson J., *European Community Law. Text, cases and materiale, Second edition*, Oxford 1996
337. Tkaczyński J. W., M. Świstak, E. Sztorc, *Projekty europejskie. Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych*, Warszawa 2011
338. Tkaczyński J. W., M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa 2013
339. Tkaczyński J. W., R. Willa, M. Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013. Cele - działania – środki*, Kraków 2008
340. Tkaczyński J. W., R. Willa, M. Świstak, *Leksykon funduszy Unii Europejskiej*, Warszawa 2009
341. Tokarczyk R., *Współczesne doktryny polityczne*, Warszawa 2010
342. Tomaszewski P., J. Zaleski, M. Zembaty, *Oczekiwane efekty realizacji polityki spójności Unii Europejskiej na poziomie regionalnym w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2011, nr 2(44)
343. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 3, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2012
344. Trzpis P., *Wspólna Polityka Rybacka Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2007, nr 1
345. Tuleja P., *Konstytucyjne gwarancje praw jednostki*, [w:] *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2014
346. Tyburski W., A. Wachowiak, R. Wiśniewski, *Historia filozofii i etyki do współczesności*, Toruń 2002
347. Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011
348. *Urząd – spojrzenie z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] *Historia Magistra Vitae*, pod red. A. Dębińskiego, S. Wrzoska, K. Maćkowskiej, M. Kruszewskiej-Gagoś), Lublin 2007

349. van Gerven W., *Toward a Coherent Constitutional System within the European Union*, „European Public Law” 1996, t. 2, nr 1
350. *W poszukiwaniu dobrej administracji*, pod red. H. Izdebskiego, H. Machińskiej, Warszawa 2007
351. Wagner E., S. Benach, J. Martinem, *Translation for the European Union Institutions*, Routledge 2014
352. Walczyk E., *Usługi Administracji Publicznej na ePUAP*, [w:] *ePUAP w praktyce*, pod red. J. Orłowskiego, M. Meszczyńskiego, M. Wilk, Wrocław 2011
353. Warzecha K., *O prawie do dobrej administracji*, [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, pod red. J. Wyrzykowskiego, Warszawa 2005
354. Weryńska R., K. Kucab-Bąk, *Efektywność wykorzystania pomocy z Europejskiego Funduszu Społecznego w programach organizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy w Jarosławiu*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 27
355. Wessels W., D. Rometsch, *Conclusion: European Union and national institutions* [w:] *The European Union Member States. Towards Institutional Fusion?*, pod red W. Wessels, D. Rometsch, Manchester 1996
356. Wicher A., *Możliwości pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych w latach 2007-2013*, [w:] *Fundusze Unii Europejskiej dla przedsiębiorców 2007-2013*, Warszawa 2009
357. Wieliczko B., *Polityka regionalna Unii Europejskiej w Polsce*, Warszawa 2003
358. Wierzbicki B., M. Perkowski, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*, [w:] *Ochrona praw człowieka i wolności ekonomicznych w Unii Europejskiej*, Białystok, 2006
359. Wierzchowska A., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
360. Willa R., *Polityka spójności Unii Europejskiej - geneza, ewolucja, stan obecny*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2010, t. XVII, nr 2
361. Wiśniewski T., *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013
362. Witkowska M., *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
363. Witkowska-Chrzanowicz K., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, pod red. J. Galstera, Toruń 2010
364. Właż A., *Instytucje Unii Europejskiej*, Warszawa 2010
365. Włażlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010
366. Włodarczyk W. C., *Wprowadzenie do polityki zdrowotnej*, Warszawa 2009
367. Wodecka-Hyjek A., *Wybrane determinanty świadczenia usług administracyjnych w urzędach administracji samorządowej*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, pod red A. Nalepki, Nowy Sącz 2007
368. Wojtasik P., *System instytucjonalny*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, pod red. A. Kusia, Lublin 2012
369. Wojtasik P., *System instytucjonalny*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, pod red. A. Kusia, Lublin 2010
370. Wojtaszczyk K. A., *Instytucje Unii Europejskiej* [w:] *Integracja europejska. Wstęp*, pod red. K. A. Wojtaszczyka, Warszawa 2006
371. Wojtaszczyk K. A., *Instytucje w systemie politycznym Unii Europejskiej*, [w:] *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, pod red. K. A. Wojtaszczyka, Warszawa 2005

372. Wołpiuk W. J., *Standardy Rady Europy w zakresie dobrej administracji i niektóre problemy ich wdrażania*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*, pod red. J. Jaskierni, Toruń 2010
373. Woś T., *Wniesienie skargi- wniosku*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2015
374. Wójtowicz K., *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej*, [w:] B. Banaszczyk, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005
375. Wrońska I., *Rozsądny czas postępowania sądowego, cywilnego, administracyjnego i karnego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na przykładzie spraw polskich*, [w:] *Przeciwdziałanie bezczynności administracji publicznej. Zarys problematyki*, pod red. R. Suwaja i M. Perkowskiego, Białystok 2010
376. Wróbel A., *Postępowanie sądowoadministracyjne* [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009
377. Wrzosek S., *Ujęcie systemowe w badaniu administracji publicznej*, „Studia Prawnicze KUL” 2009, nr 1
378. *Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych*, [w:] J. Sozański, *Traktat Lizboński: Traktat o Unii Europejskiej; Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej; Karta Praw Podstawowych, Europejska Konwencja Praw człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa-Poznań 2010
379. Wyrozumska A., *Ochrona praw podstawowych i niektóre zasady ogólne prawa UE*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i Prawo UE Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2015
380. Zadrożny J., *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0 – zasady i wytyczne do tworzenia dostępnych serwisów internetowych*, „Niepełnosprawność - zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2014, nr 3
381. Zadykowicz A., *Wyniki badań socjologicznych*, [w:] *Monitoring procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich na Podlasiu*, pod red. M. Perkowskiego, Białystok 2009
382. Zalewski J., *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej*, Warszawa 2000
383. *Zasada równości i zasada niedyskryminacji*, pod red. B. Kłós, J. Szymańczak, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2011, nr 2 (26)
384. Zecker Ch., S. Wernicke, *Prawo europejskie w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2000
385. Zieziula J., A. Grabowska-Pieśła, P. D. Wieczorkowska, *System informacji o funduszach Unii Europejskiej w Polsce na lata 2007-2013*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2013, nr 103
386. Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienia*, Warszawa 1981
387. *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Polityka regionalna*, Luksemburg 2014

NETOGRAFIA

Akty prawa niebędące źródłami prawa powszechnie obowiązującego

1. Zarządzenie nr 6 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 11 kwietnia 2007 w sprawie Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy odniesienia na lata 2007-2013, http://ncbr.gov.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/fundusze_europejskie/infrastruktura_i_srodowisko/dokumenty/zarządzenie_nr_6_mrr_z_dnia_11_kwietnia_a_2007_r.komitet_koordinacyjny.pdf

Prawo wspólnotowe

Prawo pierwotne

1. Convention on certain institutions common to the European Communities (Rome, 25 March 1957), http://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_eec_convention_on_certain_institutions_common_to_the_european_communities_rome_25_march_1957-en-903872ca-002c-4ba4-b845c25bbcb0f60f.html
2. Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission, http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/jointdecl_04_77_en_en.pdf.
3. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej z dnia 25.03.1957 r., w wersji francuskiej nazwa oryginalna *Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom)*, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957A/TXT&from=EN>
4. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25.03.1957 r. w wersji francuskiej nazwa oryginalna *Traité Instituant la Communauté Économique Européenne*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PL>,
5. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_establishing_a_constitution_for_europe/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_pl.pdf.
6. Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z dnia 18.04.1951 r., w wersji francuskiej nazwa oryginalna *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>
7. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali 23 lipca 1952 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT>
8. Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, po zmianach dokonanych Traktatem z Amsterdamu zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające wspólnoty Europejskie, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_amsterdamski_PL_18.pdf
9. Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, po zmianach dokonanych Traktatem z Amsterdamu zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające wspólnoty Europejskie, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_amsterdamski_PL_19.pdf

Prawo wspólnotowe

Prawo wtórne

1. Rekomendacja nr R (80) 2 Komitetu Ministrów Rady Europy z 11 marca 1980 r. w sprawie wykonywania przez organy administracji władzy dyskrecyjnej, witryna internetowa Rady Europy <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=6&SecMode=1&DocId=667512&Usage=2>

Dokumenty

1. Bariery w aplikowaniu o środki z EFS przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim, Raport końcowy przygotowany przez PAG Uniconsult, Laboratorium Badań Społecznych, na zlecenie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu http://efs.wup.poznan.pl/att/programy/PO_KL/publikacje/bariery
2. Dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim, Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonej w 2012 r. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,4642,vp,6180.pdf>
3. E-kolejka opis procedury, <http://biparch.um.bialystok.pl/635-e-kolejka/lang/pl-PL/default.aspx>
4. European Court of Human Rights, *Violations by Article and by State - 1959 – 2014*, http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_ENG.pdf
5. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Sprawozdanie roczne 2012, Strasburg 2013 witryna internetowa ERPO, <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>
6. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Sprawozdanie roczne 2014, Strasburg 2015, witryna internetowa ERPO, <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>
7. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, The European Ombudsman, Annual Report 1995 witryna internetowa ERPO, <http://www.ombudsman.europa.eu/pl/activities/annualreport.faces/pl/3468/html.bookmark>
8. Finansowanie MŚP z dotacji UE, Raport z badań Comarch i dotacjomat.pl, wrzesień-listopad 2014 r. http://dotacjomat.pl/wp-content/uploads/2015/02/raport-dotacjomat.pl_.pdf
9. Finansowanie wspólnej polityki rolnej, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l11096&from=PL>
10. Fundacja „Fundusz Inicjatyw”, Projekt „Aktywne Obywatelstwo”, http://ffi.org.pl/pliki/file/Aktywne%20obywatelstwo/Promocja/Anonse%2029_03_13.pdf
11. Fundacja Batorego, http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji,
12. Fundusze europejskie bez barier. Usprawnienia dla osób z niepełnosprawnością, Ministerstwo Rozwoju, https://www.power.gov.pl/media/13608/Broszura_fundusze_bez_barier_internet.pdf Komunikat prasowy nr 104/09, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, Luksemburg, 30 listopada 2009 r., Traktat z Lizbony a Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
13. Jak prawidłowo realizować i rozliczać operację Poradnik dla beneficjentów działania 312 (PROW 2007-2013), Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2011

14. Kontrola po zakończeniu realizacji projektu, witryna internetowa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej <http://www.kapitalludzki.gov.pl/realizacja-projektu/kontrola/kontrola-po-zakonczeniu-projektu/>
15. Kryteria wyboru projektów w ramach RPO WD 2014-2020, http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/pife/SZOOP_07.15_zal_nr3_kryteria_wyboru.pdf; Kryteria wyboru projektów, witryna internetowa Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach: http://www.wfosigw.katowice.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=69:kryteria-wyboru-projektow&catid=17:fundusze-europejskie&Itemid=199
16. Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, (adopted by the Commission on 4 April 1979), Bulletin of the European Communities Supplement 2/79, biblioteki Uniwersytetu w Pittsburgh'u, <http://aei.pitt.edu/6356/4/6356.pdf>
17. Narodowa Strategia Spójności (NSS), dokument dostępny w witrynie internetowej funduszy europejskich: https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/NSRO_maj2007.pdf
18. Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Warszawa maj 2009 https://www.pois.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/96/Zalacznik_nr_2_do_SzOP_v_3_1_130509.pdf
19. Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Warszawa maj 2009 https://www.pois.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/96/Zalacznik_nr_2_do_SzOP_v_3_1_130509.pdf
20. Osie priorytetowe Europejskiego Funduszu Rybackiego 2007–2013, Witryna internetowa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1556&LangId=0>.
21. Poradnik opiekuna projektów innowacyjnych w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, Krajowa Instytucja Wspomagająca Centrum Projektów Europejskich, <http://www.wup.mazowsze.pl/efspokl/pliki/File/projekty%20innowacyjne%20i%20wspolpracy%20ponadnarodowej/poradnik%20opiekuna.pdf>
22. Postrzeganie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i praw obywateli, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2011/ombudsman/rapport_pl.pdf
23. Postulaty stałej konferencji ds. konsultacji funduszy europejskich 2014 -2020 przy Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych w sprawie zasad wyboru projektów na nową perspektywę programowania, Warszawa 2013, http://nowaperspektywa.ngo.pl/files/nowaperspektywa.ngo.pl/public/zasady_wyboru_projektow.pdf
24. Praktyczny poradnik dla beneficjentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Samorząd Województwa Wielkopolskiego, Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu, http://www.efs.wup.poznan.pl/att/programy/PO_KL/publikacje/Praktyczny
25. Raport zbiorczy o wynikach kontroli NIK w zakresie wykorzystywania środków z budżetu Wspólnot Europejskich w ramach polityki spójności w Polsce, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, sierpień 2009
26. Regulamin pracy Komisji Oceny Projektów oceniającej wnioski złożone w konkursie nr RPMP.09.01.01-IP.01-12-007/15 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020,

- https://www.fundusze.malopolska.pl/download/program-regionalny/skorzystaj/ogloszenia-o-naborach/RPMP-09-01-01-IP-01-12-00715/Zal_nr_08_do_Regul_konkursu_Regulamin_KOP.pdf
27. Regulamin pracy Komisji Oceny Projektów RPOWP 2014-2020 w ramach EFS, https://www.google.pl/?gfe_rd=cr&ei=linUVrOSGove8gf10r7oDQ&gws_rd=ssl#q=regulamin+komisji+oceny+projekt%C3%B3w
 28. Regulamin procedury odwoławczej dla IZ RPOWŚ na lata 2014-2020. Zasady wnoszenia i rozpatrywania protestów, <http://www.2014-2020.rpo-swietokrzyskie.pl/skorzystaj/zobacz-ogloszenia-i-wyniki-naborow-wnioskow/item/226-ogloszenie-konkursu-zamknietego-w-ramach-poddzialania-9-3-1-wsparcie-sektora-ekonomii-spolecznej-226>
 29. Standardy Funkcjonowania Sieci Punktów Informacyjnych, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, http://www.rpo20072013.lodzkie.pl/wps/wcm/connect/4c28b880445737009fb4df8b3648720d/Standardy_Funkcjonowania_Siec_i_Punktow_Inf_Funduszy_EU_2014r.pdf?MOD=AJPERES
 30. Wytyczne programowe w zakresie wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020 <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/14215/wytyczne.pdf>
 31. Zagadnienie zachowania trwałości projektu współfinansowanego z funduszy europejskich, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, http://rpo.mazowia.eu/g2/oryginal/2015_01/d78a1462fa1abf63b1239506cfd9e3d0.pdf
 32. Zasady kontroli Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013, http://cppc.gov.pl/files/pokl/Zasady_kontroli_POKL_24122012.pdf

Wykaz literatury

1. *Administracja działa coraz sprawniej*, „Biuletyn Pomocy Technicznej”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego https://www.popt.20072013.gov.pl/dzialaniapromocyjne/Documents/Biuletyn_Pomocy_Technicznej_711.pdf
2. *Citizen's guide to european complain mechanizm*, Bankwatch Network 2006 http://bankwatch.org/documents/complaint_mechanisms.pdf
3. Cuculoska I., *The Right to Good Administration of the EU: Definition, Scope and Content*, Iustinianus Primus Law Review” 2014, t. 5, nr 9, <http://www.law-review.mk/pdf/09/Irena%20Cuculoska.pdf>
4. Dominguez C. P. M., *Wspólna polityka rybołówstwa: początki i rozwój*, http://www.europarl.europa.e/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.3.1.html,
5. *Dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim*, Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonej w 2012 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,4642,vp,6180.pdf>.
6. *E-kolejka opis procedury*, <http://biparch.um.bialystok.pl/635-e-kolejka/lang/pl-PL/default.aspx>
7. Karpieszuk W., *Urząd pracy rozdaje dotacje. A potem każe oddawać*, z dnia 28.10.2009 r., http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34889,7193847,Urzad_pracy_rozdaje_dotacje_A_potem_kaze_oddawac.html
8. Kłós, Ł., *Zbankrutowali i winią za to urzędników marszałka*, *Rozmowa z rzecznikiem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego*, witryna Internetowa Dziennika Bałtyckiego <http://www.dziennikbaaltycki.pl/artykul/>

453731.pomorze-zbankrutowali-i-winia-za-tourzednikowmarszalka,1,4.id,t,so,sa.html

9. Medalion S., *Zasady aplikowania o środki unijne w perspektywie finansowej 2014 – 2020*, [w:] *Fundusze na start i rozwój – po co i jak aplikować. Przewodnik po funduszach unijnych na lata 2014-2020*, pod red. A. Iwaniak. http://funduszenastart.boris.org.pl/wp-content/uploads/2015/11/Fundusze-na-start-i-rozw%C3%B3j-%C3%A2-po-co-i-jak-aplikowa%C4%87_A5_DRUK_small.pdf
10. Nyman Metcalft K., *Access to public services - european ex periences to share*. Wystąpienie na konferencji *Delivering public services in cee countries: Trends and developments*, Kraków, kwiecień 2002 <http://www.nispa.sk/news/papers/main/Nyman-Metcalft.rtf>.
11. *Podręcznik Wnioskodawcy Programu Czechy-Polska, wersja 1 obowiązująca od dnia 9 września 2015 r.*, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/15950/CZ_PL_Podrecznik_Wnioskodawcy.pdf
12. *Principles of Good Administration in the Member States of the European Union*, Publikacja STATSKONTORET 2005 <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>
13. *Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich*, <http://www.polskieradio.pl/42/4266/Artykul/1352726>
14. Radwan A., *Urzednicy nie chcą pracy dwuzmianowej i niechętnie pracują dłużej w wybrane dni*, http://serwisy.gazetaprawna.pl/pracakariera/artykuly/711486,urzednicy_nie_chca_pracy_dwuzmianowej_i_niechetnie_pracuja_dluzej_w_wybrane_dni.html
15. Rasz H., *System regulacji rynku mleka w Unii Europejskiej i w Polsce*, Kancelaria Sejmu Biuro Analiz i Ekspertyz, Warszawa 2002, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf/i-883.pdf
16. Reniutz Ursoiu N., *Good Administration. QuoVadis-Legality or Efficiency?*, Bucharest 2011, <http://www.divaportal.org/smash/get/diva2:441305/FULLTEXT01.pdf>
17. Słomczyński T., Ł. Kłós, *Pomorze: Zbankrutowali i winią za to urzędników marszałka*, witryna internetowa Dziennika Bałtyckiego <http://www.dziennikbaaltycki.pl/artykul/453731,pomorze-zbankrutowali-i-winia-za-tourzednikow-marszalka,1,4,id,t,so,sa.html>
18. *Standardy Funkcjonowania Sieci Punktów Informacyjnych, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju*, http://www.rpo20072013.lodzkie.pl/wps/wcm/connect/4c28b80445737009fb4df8b3648720d/Standardy_Funkcjonowania_Sieci_Punktow_Infunduszy_EU_2014r.pdf?MOD=AJPERES
19. *Streszczenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego kwestionującego art. 37 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/1184764820.pdf>
20. Szambelańczyk K., *Praktyczne wdrażanie wsparcia w ramach lokalnych grup rybackich oraz udział w procesie aplikacyjnym urzędów marszałkowskich*, <http://www.sprl.pl/userfiles/files/pdf/osiv.pdf>
21. Szlachta J., *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego - szansa dla Polski*, <http://europa.edu.pl/portal/index/strony?mainSP=articles&mainSRV=europa&method=874835667&page=attachement&aid=412&latch=0>
22. *The right of petition*, witryna internetowa Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.4.html

23. *Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych, załączone do Aktu Końcowego Konferencji Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich z dnia 30 września 2003 r.*, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&t=PDF&f=CG+87+2004+ADD+2>
24. *Wystąpienie dr Janusza Kochanowskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich podczas spotkania z prof. Nikiforosaem Diamandourossem*, Europejski Rzecznik Praw Obywatelski, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/1180595718.pdf>

Witryny internetowe

1. Oficjalna witryna internetowa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa: www.arimr.gov.pl
2. Oficjalna witryna internetowa Agencji Rynku Rolnego: www.arr.gov.pl
3. Oficjalna witryna internetowa Biblioteki Uniwersytetu w Pittsburgh'u: aei.pitt.edu
4. Oficjalna witryna internetowa Centrum Informacji Europejskiej: www.cie.gov.pl
5. Oficjalna witryna internetowa Europejskiego Banku Inwestycyjnego: www.eib.org
6. Oficjalna witryna internetowa Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich: www.ombudsman.europa.eu
7. Oficjalna witryna internetowa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: www.echr.coe.int
8. Oficjalna witryna internetowa Europejskiego Urzędu ds. Współpracy Sądowej: www.eurojust.europa.eu
9. Oficjalna witryna internetowa Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych: www.ec.europa.eu/anti-fraud/
10. Oficjalna witryna internetowa Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich: frontex.europa.eu
11. Oficjalna witryna internetowa Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej: www.ewea.org
12. Oficjalna witryna internetowa Komisji Europejskiej: www.ec.europa.eu
13. Oficjalna witryna internetowa Krajowego Ośrodka EFS: www.roefs.pl/krajowy-osrodek-efs
14. Oficjalna witryna internetowa Ministerstwa Finansów: www.mf.gov.pl
15. Oficjalna witryna internetowa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: www.mpips.gov.pl
16. Oficjalna witryna internetowa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: www.minrol.gov.pl
17. Oficjalna witryna internetowa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej: www.nfosigw.gov.pl
18. Oficjalna witryna internetowa Programu Operacyjnego Innowacje i Środowisko: www.pois.gov.pl
19. Oficjalna witryna internetowa Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka: www.poig.2007-2013.gov.pl
20. Oficjalna witryna internetowa Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w Województwie Dolnośląskim: www.efs.dolnyslask.pl
21. Oficjalna witryna internetowa Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki: www.kapitalludzki.gov.pl
22. Oficjalna witryna internetowa Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna: <https://www.popt.gov.pl/>
23. Oficjalna witryna internetowa Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej: www.polskawschodnia.gov.pl

24. Oficjalna witryna internetowa Rady Europejskiej: www.consilium.europa.eu
25. Oficjalna witryna internetowa Rady Europy: www.coe.int
26. Oficjalna witryna internetowa Rady Unii Europejskiej: www.consilium.europa.eu/council
27. Oficjalna witryna internetowa RPO województwa lubelskiego: www.npf.rpo.lubelskie.pl
28. Oficjalna witryna internetowa Trybunału Konstytucyjnego: www.trybunal.gov.pl
29. Oficjalna witryna internetowa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: www.curia.europa.eu
30. Oficjalna witryna internetowa Unii Europejskiej: www.europa.eu
31. Oficjalna witryna internetowa Wspólnego Sekretariatu Technicznego Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007 – 2013: www.pl-by-ua.eu

SPIS RYSUNKÓW

| | |
|--|-----|
| Rysunek 1. Schemat powstawania praw podstawowych w Unii Europejskiej..... | 33 |
| Rysunek 2. Dochodzenia zamknięte przez ERPO w 2014 roku..... | 77 |
| Rysunek 3. Wyniki dochodzeń zamkniętych przez ERPO w 2014 roku..... | 88 |
| Rysunek 4. Ruch kompetencji w Unii Europejskiej..... | 127 |
| Rysunek 5. Rekonstrukcja subsydiarna systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej..... | 137 |
| Rysunek 6. Wybrane polityki i fundusze Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne w perspektywie finansowej 2014-2020..... | 154 |
| Rysunek 7. Organizacja funduszy Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020 w Polsce..... | 162 |
| Rysunek 8. Etap aplikowania procesu wdrażania funduszy Unii Europejskiej..... | 243 |
| Rysunek 9. Ogólny schemat procedury odwoławczej w polskim systemie wdrażania funduszy UE w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 z dwoma środkami odwoławczymi | 271 |
| Rysunek 10. Ogólny schemat procedury odwoławczej w polskim systemie wdrażania funduszy w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020..... | 274 |
| Rysunek 11. Rozkład instytucji wdrażających zasady dobrej praktyki administracyjnej określające postępowanie pracowników instytucji w relacjach z klientami..... | 308 |
| Rysunek 12. Rodzaje dokumentów wewnętrznych zawierających wytyczne, co do stosowania dobrej praktyki administracyjnej..... | 309 |
| Rysunek 13. Rodzaje podmiotów dokonujących audytów/kontroli funkcjonowania zasad dobrej praktyki administracyjnej w instytucjach wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce..... | 315 |
| Rysunek 14. Częstotliwość audytów i/lub kontroli funkcjonowania zasad dobrej praktyki administracyjnej w instytucjach wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce | 316 |
| Rysunek 15. Instytucje wdrażające fundusze Unii Europejskiej w Polsce posiadające wdrożony System Zarządzania Jakością oparty o wymagania ISO 9001..... | 318 |
| Rysunek 16. Instytucje wdrażające fundusze Unii Europejskiej w Polsce uwzględniające potrzeby osób niepełnosprawnych..... | 319 |
| Rysunek 17. Sposoby informowania klientów o przysługujących im prawach przez instytucje wdrażające fundusze Unii Europejskiej w Polsce | 320 |
| Rysunek 18. Obszary szkoleń z zakresu obsługi klienta..... | 321 |

SPIS TABEL

| | |
|---|------------|
| Tabela 1. Komponenty zasady dobrej administracji w wybranych dokumentach Unii Europejskiej i Rady Europy..... | 54 |
| Tabela 2. Ocena działalności administracji Unii Europejskiej..... | 81 |
| Tabela 3. Główne elementy podstawowej struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej..... | 100 |
| Tabela 4. Programy wdrażające fundusze UE w Polsce w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz programy wdrażające Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne w perspektywie finansowej 2014-2020 w Polsce..... | 161 |
| Tabela 5. Wykaz podstawowych instytucji zaangażowanych w proces wdrażania funduszy Unii Europejskiej w Polsce, które w perspektywie finansowej 2007-2013 miały kontakt z klientem..... | 191 |
| Tabela 6. Zasady dobrej praktyki administracyjnej ujęte w dokumentach wewnętrznych instytucji wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce..... | 310 |
| Tabela 7. Dokumenty zewnętrznych w oparciu, o które funkcjonują zasady dobrej praktyki administracyjnej w instytucjach wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce..... | 312 |
| Tabela 8. Inne metody stosowane do poszerzenia świadomości pracowników instytucji wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce w zakresie zasad dobrej praktyki administracyjnej..... | 314 |
| Tabela 9. Obszary, w których w instytucjach wykryto najwięcej nieprawidłowości w związku z przeprowadzeniem audytu i/lub kontroli funkcjonowania zasad dobrej praktyki administracyjnej..... | 317 |
| Tabela 10. Najczęstsze powody skarg klientów..... | 322 |