

Generalizując, kluczowym zadaniem polityk strukturalnych jest restrukturyzacja i modernizacja słabszych gospodarczo krajów Unii Europejskiej w celu zwiększenia spójności całej Wspólnoty³. Ustawa przedmiotowo odnosi do wydatkowania środków z europejskich Funduszy Strukturalnych (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności), środków zagranicznych oraz z budżetu państwa. Jest to akt prawny o istotnym znaczeniu, wprowadza bowiem mechanizmy rozdziału środków publicznych o niebagatelnych wielkościach.

Przeszło 5-letni okres obowiązywania ustawy skłania do podjęcia refleksji i zaprezentowania węzłowych zagadnień wynikłych na tle interpretacji tego aktu prawnego.

Omówione zostaną aspekty materialnoprawne i proceduralne, których charakter prawny może budzić wątpliwości. W przyjętej w opracowaniu systematyce w pierwszej kolejności omówione zostaną kwestie materialnoprawne.

Kontrakt wojewódzki

W art. 5 pkt 5) ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wprowadzono pojęcie kontraktu wojewódzkiego definiowanego przez ustawodawcę, jako umowa o dofinansowanie programu operacyjnego środkami pochodzącymi z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub ze źródeł zagranicznych, zawierana przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z zarządem województwa, w zakresie i na warunkach określonych przez Radę Ministrów. Można podjąć próbę opisanie instytucji kontraktu. Potrzeba taka wynika z niejasności prezentowanej definicji wobec posłużenia się przez ustawodawcę określeniem kontraktu wojewódzkiego, jako „umowy”. Nie jest to typowa forma dysponowania pieniędzmi publicznymi. Kontrakty wojewódzkie, najogólniej to forma planowania rozwoju przestrzennego i gospodarczego⁴. Za ich pomocą decyduje się o wsparciu finansowym określonego zadania publicznego zakwalifikowanego do grupy zadań mających istotne znaczenie dla rozwoju regionu⁵.

Kontrakt wojewódzki jest umową dobrowolną i może być zmieniony lub zawieszony na życzenia każdej ze stron⁶. Z przytoczonej wyżej definicji wynika, że kontrakt wojewódzki ma charakter umowy, do której, jak się zdaje, znajdują zastosowanie reguły określone w kodeksie cywilnym⁷. Nie jest możliwe wykluczenie w drodze porozumienia drogi cywilnej do dochodzenia roszczeń z zawiązanego stosunku prawnego⁸.

³ K. Zalega, *Polityka strukturalna Unii Europejskiej w Obszarze Rolnictwa a zasady wspierania sektora rolnego w Polsce*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 5, s. 46.

⁴ N. Tomkiewicz, *Kontrakty wojewódzkie w Polsce po pierwszym roku wdrażania*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1-2, s. 19.

⁵ M. Kulesza, *Rozwój lokalny, Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000 nr 10, s. 9.

⁶ T. Grosse, *Rola kontraktów wojewódzkich w rozwoju polskich regionów*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 12, s. 18.

⁷ K. Borowicz, *Zasady prowadzenia polityki rozwoju*, Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. z komentarzem, Warszawa 2008, s. 30.

⁸ M. Kulesza, *Opinia dotycząca charakteru prawnego porozumienia, zwanego pilotażowym, zawartego pomiędzy Wojewodą Rzeszowskim a Prezydentem Rzeszowa w sprawie przekazania*

Administracja przy wykonywaniu swych zadań może korzystać z form działania, które zakładają równorzędną pozycję stron. Nauka administracji zawiera różne formy działań niewładczych. Należą do nich umowy – kontrakty administracyjne. Wydaje się, że w administracjach państw zachodnich współcześnie funkcjonują kontrakty⁹, które mieszczą się w zakresie prawa administracyjnego ustrojowego. Dotyczy to na przykład ugody administracyjnej czy porozumienia administracyjnego, występującego najczęściej. Forma umowy administracyjnej jest szeroko stosowana zarówno we Francji, jak i w Stanach Zjednoczonych. Jednak inny jest cel zawarcia porozumienia administracyjnego¹⁰, a inny kontraktu. Administracja stosując różne rodzaje umów (bez wyraźnego upoważnienia ustawowego), wywołała w doktrynie polemikę, jak rozgraniczać umowy cywilnoprawne i administracyjnoprawne oraz kto ma rozstrzygać ewentualne spory. Uznanie danej umowy za umowę administracyjną inaczej przedstawia się w przypadku, gdy jej stronami są tylko podmioty prawa publicznego, inaczej, gdy umowa zawierana jest między podmiotem prywatnoprawnym a publicznoprawnym, a jeszcze inaczej wówczas, kiedy umawiający się należą do kategorii podmiotów prawa prywatnego¹¹.

W praktyce stosuje się dwa podstawowe kryteria: (1) warunki umowy wykraczają poza zakres prawa prywatnego, (2) celem umowy jest wykonywanie służby publicznej przez podmiot prywatny.

Umowa administracyjna jest używana przez administrację do realizacji nałożonych przez nią zadań. Podstawy regulacji prawnych znajdują się zarówno w sferze prawa cywilnego, jak i administracyjnego¹².

Kontrakt wojewódzki, wprowadzony do prawa polskiego ustawą o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, jest niewątpliwie refleksem trwającego dziesiątki lat, bogatego doświadczenia prawnego (praktyki i rozwiniętej na jej tle refleksji naukowej i orzecznictwa) krajów zachodnich w kwestii umów zawieranych w sferze administracji publicznej. Jest to bowiem konstrukcja szczególna, jej przedmiotem są stosunki między podmiotami władzy publicznej w układzie zdecentralizowanym. Co więcej kontrakt znalazł zastosowanie w sferze polityki rozwoju społeczno-gospodarczego na zupełnie nowych w Polsce zasadach. Wprowadzając formę umowy, ustawa tworzy warunki zachowania równowagi w relacjach dwóch niezależnych segmentów władzy publicznej: rządu i samorządu. Objęte kontraktami, wspierane przez budżet państwa programy rozwoju regionalnego mają na celu racjonalne wykorzystanie zasobów, wybór optymalnych zadań dla rozwoju województwa i bilansowanie płynących z różnych źródeł środków¹³.

niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej do wykonania Gminie Rzeszów, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12, s. 132.

⁹ por. Z. Cieślak, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Warszawa 2004.

¹⁰ To zagadnienie zostanie omówione poniżej.

¹¹ M. Maciołek, *Kryteria kwalifikacyjne kontraktu administracyjnego we francuskiej nauce prawa administracyjnego*, „Studia Iuridica” 1996, t. 32, s. 174.

¹² E. Nowacka, K. Nowacki, *Prawne uwarunkowania polityki regionalnej państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” 2002, L, s. 228-229 i wskazana tam literatura.

¹³ J. Jeżewski, *Prawne instrumenty realizacji polityki rozwoju regionalnego – próba klasyfikacji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis Przegląd Prawa i Administracji” 2004 LIX s. 138 i wskazana tam literatura.

Kontrakt regionalny może być zainicjowany bądź to przez stronę rządową, bądź też przez sam region (kilka regionów). Jego przedmiotem są takie przedsięwzięcia, których sfinansowanie i przeprowadzenie wykracza poza możliwości jednej tylko ze stron, a które są interesujące dla obydwu partnerów. Zawarcie kontraktu może prowadzić do powstania specjalnej instytucji kierującej jego wykonaniem. Może być również powierzone instytucjom już istniejącym, np. agencji rozwoju regionalnego¹⁴.

Formy przeniesienia uprawnień przez organ administracji

Instytucja wdrażająca wykonuje zadania w związku z powierzeniem – na podstawie porozumienia lub umowy – realizacji zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów¹⁵. Takie rozwiązanie stanowi wyjątek od zasady realizowania zadań administracji przez podmioty publiczne.

Dla porządku należy przypomnieć, że umowa administracyjna to forma działania wykorzystywana przez administrację publiczną do realizacji nałożonych na nią zadań. Regulowana jest nie tylko przez prawo cywilne, lecz także przez prawo administracyjne. Trudno wytyczyć granicę między umowami cywilnymi a administracyjnymi, różny jest bowiem stopień integracji norm prawa administracyjnego w formę i treść umowy. W wielu wypadkach zdarza się, że konstrukcja umowy cywilnoprawnej jest nieadekwatna lub niewystarczająca¹⁶.

Władza może być również wykonywana w drodze porozumienia¹⁷ (administracyjnego)¹⁸. Uregulowania prawa administracyjnego nie wskazują jednoznacznie na formę prawną podmiotu mogącego być stroną porozumienia administracyjnego¹⁹. Na gruncie zawartego porozumienia jego uczestnicy występują z jednej strony jako organy władzy publicznej, z drugiej zaś – jako dwa odrębne podmioty cywilnoprawne²⁰.

W ustawie wyróżniono również instytucję „partnerstwa”. Zgodnie z brzmieniem art. 28a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju partnerstwo może być tworzone w celu realizacji projektów indywidualnych, przez beneficjenta i partnerów uczestniczących w realizacji projektu. Warunki partnerstwa określać ma umowa partnerska lub odrębne przepisy. Proponowane rozwiązania nie wskazują podstawowych elementów prawnych umowy partnerstwa, które pozwoliłyby na określenie charakteru prawnego

¹⁴ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1-2, s. 39.

¹⁵ Art. 5 pkt 4) ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

¹⁶ J. Lemańska, *Umowa administracyjna [w:] Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Tom I. Prawo samorządowe i administracyjne*, (red.) S. Dolata, s. 166.

¹⁷ Szerzej Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.

¹⁸ Art. 1 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego.

¹⁹ Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

²⁰ S. Iwanowski, P. Sitniewski, *Znaczenie porozumień administracyjnych w nowych warunkach ustrojowych samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Tom I. Prawo samorządowe i administracyjne*, (red.) S. Dolata, s. 166.

tego stosunku prawnego (nie odsyłając w tym zakresie do obowiązujących przepisów prawa)²¹.

Uprawnienia administracji publicznej w ramach polityki rozwoju

Podkreślić należy, że zakres kompetencji przyznanych ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego, w powiązaniu z kompetencjami Rady Ministrów w zakresie prowadzenia polityki rozwoju, przesądza o silnej pozycji rządu. Zadania i kompetencje organów władz rządowych nie odnoszą się jedynie do koordynacji. Dla przykładu, w art. 3a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju podnosi się, że koordynacja strategii rozwoju, następuje między innymi przez programowanie i prowadzenie polityki regionalnej (czyli dotyczącej rozwoju regionów). Zatem działania te mają szerszy wymiar niż koordynacja. Widoczne jest to także w dalszych proponowanych w projekcie przepisach: (1) uchwalanie przez Radę Ministrów krajowej strategii rozwoju regionalnego, strategii ponadregionalnej bez szczególnych procedur uzgodnień i konsultacji z władzami samorządu województwa; a przecież należy pamiętać, że podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie polityki rozwoju województwa jest samorząd województwa, (2) konieczność uwzględniania w strategiach rozwoju województwa kierunków, celów rozwoju określonych w dokumentach rządowych, (3) ustalanie przez Radę Ministrów w formie uchwały zakresu i warunków dofinansowania regionalnego programu operacyjnego²².

Podstawowym podmiotem regionalnej polityki rozwoju jest samorząd województwa²³. Na etapie realizacji programów operacyjnych związanych z prowadzeniem polityki regionalnej, w fazie wyboru projektów dofinansowywanych w ramach regionalnego programu operacyjnego organ ten odgrywa szczególną rolę. Sprawuje on bowiem nadzór nad realizacją regionalnych programów operacyjnych, na zasadach określonych w art. 78-80, 81-83, 86 i 87 oraz w art. 88a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, czyli według kryterium legalności²⁴.

Zadania administracji publicznej należy postrzegać przez pryzmat tworzenia warunków do podejmowania efektywnych inwestycji oraz rozwoju zasobów ludzkich prowadzących po pewnym czasie do zwiększenia konkurencyjności polskich regionów w skali europejskiej i globalnej²⁵.

Trzeba też podkreślić, że minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego²⁶ oraz zarząd województwa odpowiadają za prawidłową realizację

²¹ K. Kokocińska, *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, (druk nr 950), s. 12.

²² K. Kokocińska, *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, (druk nr 950), s. 5-6.

²³ J. Sługocki, *Ewolucja podstaw prawnych prowadzenia polityki rozwoju regionalnego*, [w:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007, s. 313.

²⁴ K. Kokocińska, *Instytucjonalno-prawne podstawy współpracy samorządu województwa z rządem w zakresie polityki regionalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 3, s. 59.

²⁵ A. Potoczek, *Polityka regionalna jako sfera aktywności władz publicznych*, [w:] *Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu*, red. W. Sługocki, 2009, s. 20.

²⁶ W przypadku programu rozwoju - odpowiednio właściwy minister.

programów. Jednak na gruncie ustawy nie rodzi to jakichkolwiek skutków, w szczególności odpowiedzialności cywilnoprawnej²⁷.

Ustrojowe aspekty działania instytucji wdrażającej

Zasadnym jest podjęcie rozważań mających na celu próbę scharakteryzowania pozycji ustrojowej instytucji wdrażającej²⁸ w aspekcie wykonywania przez nią z nadania (powierzenia) działań zmierzających do realizacji zadań na zasadach opisanych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dotychczas nie został też dostatecznie opisany stosunek prawny łączący beneficjenta²⁹ pomocy z instytucją wdrażającą w kontekście wydawania przez taką instytucję informacji o pozytywnej albo negatywnej ocenie projektu (wynikach oceny projektu). Ustalenia wymaga czy w świetle uregulowań normatywnych mówić można o wykonywaniu władzy publicznej. Od poprawnego ustalenia obszaru działalności instytucji wdrażającej zależy dopuszczalny zakres badania przez sądy administracyjne aktów wydawanych przez instytucje wdrażające, które rozstrzygają w indywidualnych sprawach o przyznaniu pomocy z funduszy Unii Europejskiej.

Przez samo pojęcie „władzy” można rozumieć stosunek społeczny między dwiema jednostkami, między jednostką a grupą lub między dwiema grupami, polegający na tym, że jedna ze stron tego stosunku może w sposób trwały i zinstytucjonalizowany oddziaływać na postępowanie drugiej strony i ma środki zapewniające jej kontrolę tego postępowania. Władza w tym znaczeniu to możliwość kierowania, rządzenia, wpływania na postępowanie ludzi, zmuszania do pewnych działań lub do ich zaniechania, narzucania im swojej woli itp.³⁰.

Monteskiusz³¹ podzielił władzę na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W kontekście tematu pracy w pojęciu władzy zawierają się te trzy dopełnienia. W ten sposób wskazane pojęcie zinterpretował też Trybunał

²⁷ K. Borowicz, *Zasady prowadzenia polityki rozwoju*, Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. z komentarzem, Warszawa 2008, s. 100.

²⁸ Instytucja wdrażająca to podmiot publiczny lub prywatny, któremu na podstawie porozumienia lub umowy została powierzona, w ramach programu operacyjnego, realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów; instytucja wdrażająca (instytucja pośrednicząca II stopnia) pełni również funkcje instytucji pośredniczącej w rozumieniu art. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 – art. 5 ust 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²⁹ Przez beneficjenta rozumie się osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, realizującą projekty finansowane z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie projektu – art. 5 ust 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

³⁰ Tak pojęcie władzy scharakteryzowane jest w Multimedialnej Encyklopedii Powszechnej PWN.

³¹ Karol Monteskiusz w *Listach perskich* (1721) poddał krytyce porządek panujący we Francji przed rewolucją, uznając ustrój państwowy Anglii jako wzorzec do naśladowania. Monteskiusz wyszedł od koncepcji prawa naturalnego, wywodząc (w niezgodzie z Hobbesem), że prawo stanowione zostało ustanowione dla poskromienia dzikości natury. Przy tworzeniu prawa należy brać pod uwagę naturalne uwarunkowania, które kształtują ducha praw.

Konstytucyjny³². Przyjmuje się, że z reguły powinien występować element imperium czyli możliwość władczego kształtowania sytuacji obywatela³³. W doktrynie akcentuje się możliwość jednostronnego ukształtowania lub stwierdzenia praw i wolności innych osób bądź wywarcia skutku w sferze praw lub wolności jednostek w inny sposób (działania faktyczne)³⁴.

Realizacja zadań publicznych może polegać zarówno na wykonywaniu zadań władczych (imperium), jak i na podejmowaniu działań niewładczych w sferze gospodarczej (dominium). Zadania publiczne to realizacja celów dla których zostało powołane państwo i jednostki samorządu terytorialnego. W zależności od doktryny politycznej również określany jest zakres zadań publicznych. Wskazuje się, że celem każdej wspólnoty państwowej jest przetrwanie i rozwój, a zatem pierwsze funkcje publiczne polegają na zapewnieniu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, minimum egzystencji jednostki, rozwoju ekonomicznego oraz rozwoju więzi społecznych³⁵.

Cele te są bardzo ogólnikowo sformułowane, ale pozwalają na określenie zadań państwa. Wynikają z nich takie zadania publiczne, jak: obrona narodowa, porządek publiczny, ochrona zdrowia, wspieranie rozwoju ekonomicznego, edukacja, wspieranie rozwoju kulturalnego³⁶.

Od strony przedmiotowej pojęcie władzy publicznej obejmuje tylko takie formy działalności państwa, które ze swej istoty przynależą do władzy publicznej, czyli wynikają z ustawowych kompetencji, nie obejmuje zaś form działalności niewładczych (na przykład gospodarczych)³⁷.

Jednak podział na sferę imperium i dominium nie jest dychotomiczny. W obszarze uprawnień władczych występuje pewna grupa zachowań, które nie polegają na narzucaniu pewnych działań ale na przykład na skłanianiu do określonych rozwiązań, przykładem jest tu postępowanie mediacyjne przed sądami administracyjnymi³⁸. Relacje te nie posiadają jeszcze określonej nazwy.

Najprościej określić można, że sfera uprawnień władczych (tak związana z możliwością narzucenia woli jednostce – imperium – jak i skłaniania obywatela do określonych decyzji) związana jest z wykonywaniem działalności w zakresie prawa administracyjnego przy czym należy pamiętać, że podmiot wykonujący władzę może być też jednostką prywatną (zarówno osobą prawną jak i fizyczną). Natomiast sfera uprawnień gospodarskich (dominium) to wszelkiego rodzaju udział w stosunkach cywilnoprawnych. Nie jest jednak rozstrzygnięte jak zakwalifikować na przykład działalność związaną z wykonywaniem ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 roku – SK 18/00.

³³ P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 10.

³⁴ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 242 i wskazana tam literatura.

³⁵ A. Jamróz, *Demokracja*, Białystok 1999, s. 51-53.

³⁶ P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 166 i n.

³⁷ Orzeczenie Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99, OSP 2002, Nr 11, poz. 143 z glosą M. Kępińskiego.

³⁸ Por. Rozdział 8. Postępowanie mediacyjne i uproszczone ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Przykładowo ustawodawca na wskazanie „władzy” posługuje się oznaczeniami: organ administracji publicznej³⁹, organy jednostek samorządu terytorialnego, organ władzy publicznej⁴⁰. W doktrynie można zaś wyróżnić: organ publicznoprawny⁴¹ czy organ państwa⁴².

Tak przeprowadzona wstępna analiza pozwala zaliczyć instytucję wdrażającą (czyli podmiot publiczny albo prywatny) do grupy podmiotów, które potencjalnie mogą wykonywać władzę publiczną. Wobec powyższego można przejść do próby oceny czynności podejmowanych przez instytucję wdrażającą wobec beneficjentów w kontekście rozważań o wykonywaniu władztwa publicznego.

Kolejnym istotnym elementem obok pojęcia władzy i organu wykonującego władzę jest zagadnienie „wykonywania władzy”. Według niektórych przedstawicieli doktryny pojęcie to obejmuje tylko takie działania, które ze swej istoty, a więc ze względu na charakter i rodzaj funkcji przynależnej władzy publicznej, wynikają z kompetencji określonych w samej Konstytucji oraz innych przepisów prawa⁴³. Ich wykonywanie z reguły łączy się z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Chodzi zatem o działanie w takim obszarze, w którym może dojść do naruszenia prawa i wolności jednostki ze strony władzy publicznej. Innym jest stanowisko gdzie przez wykonywanie władzy publicznej rozumie się korzystanie z uprawnień wobec obywatela, które są silniejsze niż uprawnienia zwykłych osób⁴⁴.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej. Ponadto wskazuje się, że pojęcie „działania” organu władzy publicznej nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane. W pojęciu tym mieszczą się zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania. W zakresie działań czynnych organu władzy publicznej mieszczą się indywidualne rozstrzygnięcia, np. decyzje, orzeczenia i zarządzenia. Pojęcie „zaniechania” władzy publicznej dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisie

³⁹ Art. 5 §1 pkt 3 kodeksu postępowania administracyjnego.

⁴⁰ Art. 7 Konstytucji RP.

⁴¹ J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Wrocław 1961, s. 75.

⁴² M. Jaroszyński, *Z problematyki teorii organów państwowych*, PiP 1956, Nr 7, s. 120, wskazaną problematyką zajmował się również A. Bura, *Polskie Prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 217 czy B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 443-444.

⁴³ G. Bieniek, [w:] Dmowski S., Sychowicz M., Ciepła H., Kołakowski K., Wiśniewski T., Żuławska C., Gudowski J., Bieniek G., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania. Tom I*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis (wydanie VII), Warszawa 2006, s. 697.

⁴⁴ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 242.

prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło⁴⁵.

W nauce prawa pojawiają się poglądy, że pojęcie wykonywania władzy powinno być rozumiane szeroko, a więc obejmować nie tylko akty władcze, związane z wykonywaniem imperium w ścisłym znaczeniu prawnoadministracyjnym tego terminu, ale także inne akty i czynności swoiste dla organów władzy. Mogą to być również czynności o charakterze porządkowym i organizacyjnym, jeżeli mieszczą się w ich kompetencjach, a więc z natury swojej należą do sfery wykonywania władzy publicznej⁴⁶.

Obrazując szerokie rozumienie pojęcia władzy znacznie wykraczające poza tradycyjne jej ujęcie jako Skarbu Państwa można wskazać inne rozwiązania, które umożliwiają wykonywanie funkcji historycznie zarezerwowanych dla organizacji państwowej przez podmioty prywatne. Przykładem jest arbitralne rozstrzygnięcie sporów w trybie sądownictwa polubownego a więc prowadzonego przez podmioty prywatne⁴⁷ lub podmioty prywatne przy współdziałaniu podmiotów państwowych⁴⁸. Państwo zezwala również na wykonywanie funkcji oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia instytucją społeczną⁴⁹, a w przypadku wykonywania przez podmiot prywatny – w drodze porozumienia – zadań z zakresu administracji, w sytuacji kiedy podmiot taki staje się organem administracji publicznej w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, Minister Sprawiedliwości może upoważnić taki podmiot do przeprowadzania dochodzeń, a także do wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem pierwszej instancji w sprawach podlegających rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym⁵⁰.

Można wobec powyższego założyć, że wykonywane przez instytucję wdrażającą zadania należą do zakresu uprawnień władczych, a tym samym mieszczą się w pojęciu wykonywania władzy publicznej. Przedstawiony pogląd umacnia uregulowanie zasad zwrotu przez beneficjenta środków publicznych. Kwestia ta rozstrzygana jest decyzją administracyjną⁵¹ wydaną przez instytucję zarządzającą albo pośredniczącą. Decyzja w konsekwencji może być egzekwowana w trybie właściwym dla ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Charakter prawny merytorycznej oceny projektu

W sytuacjach, jak wskazane powyżej, wydaje się, że uzasadnione jest używanie pojęcia podmiotu wykonującego władzę. Przyjęcie wskazanego

⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 roku – SK 18/00.

⁴⁶ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 33.

⁴⁷ Część piąta Sąd polubowny (arbitrażowy) kodeksu postępowania cywilnego.

⁴⁸ Patrz art. 37 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej lub art. 110 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. prawo telekomunikacyjne.

⁴⁹ Art. 17 § 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

⁵⁰ Art. 325d kodeksu postępowania karnego.

⁵¹ Por. szerzej: J. Odachowski, G. Karwatowicz, *Decyzja o zwrocie przez beneficjenta środków publicznych w świetle nowelizacji art. 211 ustawy o finansach publicznych z dnia 7 listopada 2008 r.*, „Finanse Komunalne” 3/2009, s. 6-7.

założenia implikuje dopuszczalny zakres badania aktów decydujących o odmowie przyznania środków pomocowych wydanych przez instytucję wdrażającą stosownie.

Sama informacja o wynikach oceny projektu nie ma klasycznych cech decyzji administracyjnej rozumianej jako władcze rozstrzygnięcie organu. Nie przenosi ona rozstrzygnięcia podjętego w granicach powierzonego imperium, a wskazuje na informację o dokonanej ocenie. Nie ma też charakteru deklaratoryjnego, gdyż jej treść nie potwierdza zaistniałego skutku prawnego a jedynie przenosi wiadomość o tym, że projekt beneficjenta został złożony i jaką ocenę uzyskał.

Procedura wyłaniania projektów, w każdym ze wskazanych w ustawie trybów, budzi wiele wątpliwości natury formalnoprawnej. Wiążą się one z niejednoznacznością charakteru prawnego czynności podejmowanych w trakcie postępowania oraz ochrony prawnej podmiotów uczestniczących w postępowaniu o dofinansowanie. Jedną z najbardziej istotnych kwestii jest wyłączenie w stosunku do postępowania w zakresie ubiegania się o dofinansowanie oraz udzielenie dofinansowania projektów, na mocy art. 37 ustawy o zppr, zastosowania kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisów odnoszących się do postępowania sądownoadministracyjnego. Ponadto pojawiły się rozbieżności co do kwalifikacji prawnej aktu przyznającego lub odmawiającego przyznania dofinansowania projektu. Chodziło o ustalenie, czy akt ten ma charakter decyzji administracyjnej, czy stanowi element postępowania w sprawie zawarcia umowy cywilnej. Orzecznictwo sądów administracyjnych nie było zgodne w tej kwestii.

Istotnym jest wskazanie, że w sprawach w pewien sposób analogicznych poruszana kwestia nie została jednoznacznie oceniona. Obecnie toczy się dyskusja, czy Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych będący osobą prawną powołaną z mocy prawa⁵² ma z mocy ustawy uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych⁵³.

Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko, w myśl którego Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, ustanowiona na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Tekst jednolity: Dz.U. 1991 r. Nr 46 poz. 203), nie wykonuje funkcji z zakresu administracji publicznej, co oznacza, że jej rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania lub odmowy świadczeń na rzecz poszkodowanych przez okupanta hitlerowskiego nie są, z braku umocowania ustawowego, decyzjami administracyjnymi i nie przysługuje od nich skarga do sądu administracyjnego⁵⁴. Zaznaczyć trzeba, że pogląd ten spotkał się z krytycznymi głosami w nauce prawa⁵⁵.

⁵² Art. 124 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi.

⁵³ Zobacz L. Sobolewski, *System krajowego depozytu papierów wartościowych (zagadnienia prawne)*, Warszawa 1996.

⁵⁴ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 1999 r. V SAB 7/99 OSP 2000/5, poz. 82.

⁵⁵ E. Łętowska, OSP 2000/5, s. 270 – glosa krytyczna, jak również R. Walczak PiP 2002/4/112 – glosa krytyczna.

Wracając do rozpatrywanej sprawy, dopiero na mocy uchwały NSA II GPS 3/06⁵⁶, wydanej w składzie 7 sędziów z dnia 22 lutego 2007 roku, ostatecznie uznano, że rozstrzygnięcia podejmowane w trakcie rozdziału środków z funduszy strukturalnych mają charakter decyzji administracyjnych⁵⁷. Trzeba jednak zaznaczyć, że stanowisko to wprost odnosiło się do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.).

Obecnie jednak ten pogląd prawny nie ma pierwszorzędного znaczenia na gruncie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, gdyż ustawodawca nie zaakceptował takiego rozstrzygnięcia wprowadzając do ustawy zapis, że informacje otrzymywane przez wnioskodawcę dotyczące oceny jego wniosku, a także w trakcie trwania procedury odwoławczej, nie stanowią decyzji administracyjnej⁵⁸. Doszło więc *ex lege* do wykluczenia decyzji administracyjnej jako formy działania uprawnionych przez ustawodawcę podmiotów.

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, wnioskodawca może w tym zakresie wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego⁵⁹.

Z tym, że za przykład negatywnej oceny projektu, od której przysługuje środek odwoławczy, należy uznać także przypadek, w którym projekt przeszedł pozytywnie wszystkie etapy oceny, ale nie został zakwalifikowany do dofinansowania ze względu na wyczerpanie puli środków przewidzianych w ramach danego konkursu i w związku z tym został umieszczony na tzw. liście rezerwowej lub na liście rankingowej na pozycji, która uniemożliwia z uwagi na ww. pulę środków, podpisanie z takim wnioskodawcą umowy o dofinansowanie⁶⁰. W swoim orzecznictwie jednak Naczelny Sąd Administracyjny w trzech orzeczeniach wyraził odmienny pogląd oceniając w jednym z nich⁶¹, że informacja o pozytywnej ocenie projektu, ze wskazaniem na umieszczenie tego projektu na liście rezerwowej, nie stanowi informacji o negatywnej ocenie projektu w rozumieniu art. 30 b ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2010 r.

⁵⁶ Orzeczenie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁵⁷ K. Kokocińska, *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, (druk nr 950), s. 10.

⁵⁸ Art. 30g ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

⁵⁹ Art. 30c ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

⁶⁰ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 Wytocznezakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych, dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r. MRR/H/23(2)08/2009

http://www.mrr.gov.pl/fundusze/wytoczne_mrr/obowiazujace/horyzontalne/Documents/wytoczne_w_zakresie_wymogow_jakie_powinny_uwzglesdniać_procedury_odwolawcze_ustalone_dla_programow_operacyjnych_11_08_09.pdf dostępne na 13 kwietnia 2010 r.

⁶¹ Sygn. akt II GSK 92/10.

sygn. akt II GSK 47/10⁶², wyrok NSA z dnia 18 lutego 2010 r. sygn. akt II GSK 92/10⁶³, wyrok NSA z dnia 3 marca 2010 r. sygn. akt II GSK 174/10⁶⁴). Odmienne jednak Naczelny Sąd Administracyjny orzekł w postanowieniu z dnia 23 marca 2010 r. sygn. akt II GSK 248/10⁶⁵, w którym stwierdzono, że nie do przyjęcia jest wykładnia art. 30a ust. 1 ustawy, wedle której uzyskanie przez projekt pozytywnej oceny merytorycznej, w połączeniu z arbitralnym w istocie stwierdzeniem instytucji zarządzającej o braku możliwości dofinansowania w ramach dostępnej alokacji, pozbawia wnioskodawcę możliwości kwestionowania w postępowaniu odwoławczym prawidłowości dokonanych ocen, a które to postanowienie zapoczątkowało zmianę linii orzeczniczej NSA. Negatywna ocena projektu w rozumieniu art. 30b ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju ma zatem miejsce nie tyle w sytuacji uznania jej za taką przez „właściwą instytucję”, ale przede wszystkim przez stronę, która w związku z tym zamierza skorzystać z przysługującego jej środka odwoławczego, kwestionując zasadność, ale także legalność informacji – podjętego na podstawie przepisów prawa indywidualnego aktu z zakresu administracji publicznej.

Przedmiotem skargi do sądu administracyjnego jest również negatywna ocena projektu objętego wnioskiem o dofinansowanie, dokonana przez instytucję wdrażającą, kończąca postępowanie odwoławcze w tej sprawie (postanowienie NSA z dnia 10 listopada 2010 r. sygn. akt II GSK 888/09⁶⁶).

Zakres badania informacji odmownej

Przedstawione poniżej oceny nie tracą na aktualności w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 roku sygn. akt P 1/11⁶⁷.

W związku z wyłączeniem stosowania kodeksu postępowania administracyjnego⁶⁸ oraz dopuszczeniem stosowania ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wyłącznie odpowiednio i w zakresie nieuregulowanym w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, istnieje uzasadniona potrzeba próby zdefiniowania zakresu badania skargi składanej do sądu administracyjnego w związku z negatywną oceną projektu.

Strona rządowa, w toku prac legislacyjnych na nowelizacją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przychyliła się do tej linii orzecznictwa, która opowiedziała się za stanowiskiem, w myśl którego rozstrzygnięcia

⁶² Orzeczenie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁶³ Orzeczenie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁶⁴ Orzeczenie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁶⁵ Orzeczenie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁶⁶ Orzeczenie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁶⁷ Dziennik Ustaw z 2011 r., Nr 279, poz. 1644.

⁶⁸ Art. 37 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

w przedmiocie oceny wniosków o dofinansowanie nie mają charakteru ani decyzji administracyjnych, ani też innych aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.; dalej „*pps*”). Jednocześnie uznała argument Rzecznika Praw Obywatelskich⁶⁹, że z punktu widzenia sprawności wdrażania funduszy strukturalnych, wyłączenie sądownictwa administracyjnego, w miejsce powszechnego, jest celowe. To ostatnie bowiem jest bardziej czasochłonne, teoretycznie rzecz biorąc dopuszcza roszczenie o zawarcie umowy lub unieważnienie umowy zawartej z innym wnioskodawcą, a także dopuszcza kontrolę merytoryczną, co z kolei oznaczałoby wejście w kompetencje właściwej instytucji zarządzającej w zakresie wyboru projektów do dofinansowania, zagwarantowane jej w rozporządzeniu nr 1083/2006 (sąd administracyjny sprawuje kontrolę z punktu widzenia zgodności z prawem). Z powyższego względu postanowiono włączyć kontrolę sądów administracyjnych, jednak na szczególnych zasadach, wynikających z odrębności tematyki, właściwych dla tej jednej, konkretnej dziedziny. Jednocześnie w związku z wynikami uzgodnień zewnętrznych zrezygnowano z wprowadzania w powyższym zakresie zmian do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, poprzestając na wprowadzeniu niezbędnych zmian do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷⁰.

Skargę składa się bezpośrednio do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego wraz z kompletną dokumentacją w sprawie⁷¹, obejmującą wnioski o dofinansowanie wraz z informacją w przedmiocie oceny projektu, kopie wniesionych środków odwoławczych oraz informacji o negatywnej ocenie projektu⁷². Takie uregulowanie stanowi o odstępstwie w pewnym zakresie od ogólnej zasady⁷³ orzekania na podstawie akt sprawy wynikającej z art. 133 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153 poz. 1270) (p.p.s.a.). Sąd administracyjny może jednak zastosować art. 62 p.p.s.a. lub 93 § 1 p.p.s.a. w celu powiększenia ujawnionego w sprawie materiału dowodowego. Pro-

⁶⁹ Rzecznik Praw Obywatelskich, we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 2007 r., wnioś o stwierdzenie, że art. 37 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. Nr 227, poz. 1658; dalej: ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) w zakresie, w jakim wyłącza zastosowanie przepisów dotyczących postępowania sądowniczoadministracyjnego do procedury ubiegania się o dofinansowanie ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych oraz udzielania takiego dofinansowania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji. Postępowanie w sprawie zostało umorzone w związku ze zmianami normatywnymi ustawy postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r. sygn. akt K 32/07 – www.trybunal.gov.pl dostępne na 13 kwietnia 2010 r.

⁷⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych s. 34-45 – druk sejmowy nr 1780 Sejmu Rzeczypospolitej V Kadencji.

⁷¹ Przy czym wymóg złożenia wraz ze skargą kompletnej dokumentacji ciąży wyłącznie na stronie skarżącej – postanowienie Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Opolu z dnia 15 lutego 2010 r. sygn. akt I SA/Op 66/10.

⁷² Art. 30c ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

⁷³ Więcej: K. Radzikowski, *Orzekanie przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy*, Zeszyty Sądownictwa Administracyjnego 2009, nr 2, s. 50-60.

cedura kasacyjna zawiera pewne odmienności w stosunku do klasycznie ukształtowanych regulacji p.p.s.a. Skargę kasacyjną wnosi więc w terminie 14 dni bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ustawodawca określił też, że sprawa powinna być rozpatrzona w terminie 30 dni od jej wniesienia.

Sąd administracyjny rozstrzygając skargę złożoną w trybie art. 30b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju może, co zostało enumeratywnie wymienione:

- 1) uwzględnić skargę, stwierdzając, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, przekazując jednocześnie sprawę do ponownego rozpatrzenia przez właściwą instytucję zarządzającą lub pośredniczącą;
- 2) oddalić skargę w przypadku jej nieuwzględnienia;
- 3) umorzyć postępowanie w sprawie, jeżeli z jakichkolwiek względów jest ono bezprzedmiotowe.

Aby możliwe było uwzględnienie skargi konieczne jest uzyskanie – jako warunku *sine qua non* – przekonania, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo.

Żeby dojść do powyższych spostrzeżeń, sąd musi być i jest władny badać prawidłowość stosowania prawa. Dyskusyjną kwestią jest możliwość badania aktów uchwalanych wobec delegacji wynikającej z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju regionalnego (aktów instytucji zarządzającej czy wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego). Nie są to bowiem akty uznane przez ustawodawcę za źródła prawa wymienione w Konstytucji RP.

Trzeba zauważyć, że w zakresie oceny zgodności z prawem mieszczą się uprawnienia do merytorycznej oceny aktu poddanego kontroli sądów administracyjnych od stron naruszenia prawa materialnego. Podstawowym wzorcem kontroli w każdych okolicznościach jest Konstytucja RP stosowana wprost zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Zarówno art. 78 Konstytucji RP, jak art. 15 k.p.a. przewidują zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Taki też model (minimalny) zastrzegła ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, stanowiąc w art. 30b ust. 3, że system realizacji programu operacyjnego musi uwzględniać co najmniej jeden środek odwoławczy przysługujący wnioskodawcy w trakcie ubiegania się o dofinansowanie⁷⁴.

Nie może budzić wątpliwości, że poddanie ich kontroli sądu administracyjnego, rodzi określone konsekwencje. Przede wszystkim, informacja podlegająca ocenie Sądu musi wskazywać powody, które zdecydowały o negatywnym wyniku kontroli i w konsekwencji o odrzuceniu wniosku, wraz z ich wnikliwym uzasadnieniem. Dopiero bowiem w oparciu o taką treść informacji, sąd rozpatrujący skargę, jest w stanie poznać stanowisko organu, odnieść się do zarzutów przedstawionych w skardze i następnie stwierdzić,

⁷⁴ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 grudnia 2009 r. sygn. akt V SA/Wa 1530/09 – sprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym ma sygnaturę P 9/10 – dostępny Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

czy zawarta w tym stanowisku ocena projektu została przeprowadzona zgodnie z obowiązującym prawem, czy też to prawo narusza⁷⁵.

Z zasad ogólnych prawa i gwarancji konstytucyjnych wynika, że strona wnosząca wniosek, środek zaskarżenia, bądź jakikolwiek inny środek zawierający negatywną ocenę sytuacji, ma prawo znać powody, dla których organ nie podzielił argumentacji strony. Powody, dla których organ nie zgadza się ze stroną, powinny być zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego aktu o wynikach oceny projektu⁷⁶.

Ponadto sama ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zawiera pewne gwarancje procesowe w zakresie merytorycznej oceny projektów. W celu 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 operacyjnym⁷⁷. Jest to wprowadzenie rozwiązania instytucjonalnego ukształtowanego w sposób podobny do instytucji biegłego w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu podatkowym. Podobnie jak w przypadku biegłych w procedurach administracyjnych powołanie ekspertów jest jedynie dozwoleнием decydenta procesowego.

W ustawie scharakteryzowano, że ekspertem może zostać osoba, która:

- 1) korzysta z pełni praw publicznych;
- 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych;
- 3) nie została skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub za umyślne przestępstwo skarbowe;
- 4) spełnia inne wymogi określone w systemie realizacji programu operacyjnego.

De lege lata można postulować, aby pkt 4) interpretować w ten sposób, że chodzi tu o szczególne wymagania w zakresie wiedzy teoretycznej lub doświadczenia stawiane pod adresem kandydatów na ekspertów.

Zasadność powołania eksperta zajdzie zawsze w okolicznościach kiedy instytucja wdrażająca wiedzę specjalistycznej nie posiada lub kiedy wnosi o to beneficjent. Instytucja wdrażająca nie ma nieograniczonej dowolności w decydowaniu o powoływaniu ekspertów bowiem musi dążyć do zapewnienia gwarancji przejrzystości procesu.

Możliwość uzupełniania braków formalnych wniosków będących przedmiotem oceny instytucji wdrażającej wprowadzana jest w odpowiednich regulaminach nie jest dostatecznie uregulowana w ustawie jednak wydaje się, że informacja o takiej możliwości i ogólnych zasadach powinna się znaleźć w wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego stosownie do treści art. 35 ust. 3 pkt 10) o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

⁷⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 września 2009 r. sygn. akt III SA/Po 672/09 – dostępny Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁷⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30 września 2009r. sygn. akt II SA/Łd 614/09 – dostępny Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁷⁷ Art. 31 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowano kryteria dla oceny prawidłowości działania instytucji uzupełniania braków formalnych.

Na etapie uzupełnienia i poprawy wniosku o dofinansowanie uzupełnieniu lub poprawie mogą polegać wyłącznie elementy wskazane w piśmie z uwagami instytucji wdrażającej, chyba że wprowadzone zgodnie z uwagami poprawki implikują kolejne zmiany, np. w przypadku tabel finansowych, należy wówczas dokonać niezbędnych zmian i załączyć do uzupełnienia stosowną informację o wprowadzonych dodatkowych poprawkach. Jeśli wnioskodawca zauważy we wniosku o dofinansowanie inne błędy formalne niż wskazane, należy je poprawić, informując jednocześnie o tym fakcie instytucję wdrażającą⁷⁸.

Rozstrzygając daną sprawę należy również pamiętać o konstytucyjnej zasadzie równości zabraniającej faworyzowania określonych beneficjentów w procesie oceny wniosków o przyznanie dotacji⁷⁹.

W odniesieniu do oceny materiału dowodowego przetwarzanego w postaci elektronicznej dotychczas poczyniono rozważania, że składanie i odbieranie oświadczenia woli w postaci elektronicznej wymaga spełnienia określonych wymagań technicznych a także warunków, które umożliwiają wprowadzenie oświadczenia woli do środka komunikacji elektronicznej w taki sposób, aby adresat oświadczenia mógł się zapoznać z jego treścią. To więc na instytucji wdrażającej, komunikującej się z potencjalnymi beneficjentami za pomocą środków komunikacji elektronicznej, ciąży wymóg wykazania prawidłowości tej komunikacji⁸⁰. Podobnie nie można odrzucić wniosku strony, jeżeli dołączy do wniosku jego wersję elektroniczną, która wskutek błędów nie może zostać odczytana⁸¹.

Podsumowanie

Celem niniejszego opracowania było zasygnalizowanie problemów interpretacyjnych pojawiających się na tle stosowania opisywanej ustawy przez sądy administracyjne. O powadze sprawy świadczy okoliczność, że poszczególne przepisy ustawy już dwukrotnie były przedmiotem wniosków kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego – odpowiednio sprawy P 1/11 i P 9/10. Ustawa też jest przedmiotem nierzadkich rozstrzygnięć sądów administracyjnych, które to w drodze dokonywanej wykładni starają się nadać

⁷⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 października 2009 r. sygn. akt V SA/Wa 1410/09 – dostępny Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁷⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2009 r. sygn. akt V SA/Wa 1624/09 – dostępny Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁸⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 października 2009 r. sygn. akt III SA/Gl 1067/09 – dostępny Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁸¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 października 2009 r. sygn. akt III SA/Po 685/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 października 2009 r. sygn. akt III SA/Po 709/09 – dostępne Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

ostre znaczenie poszczególnym przepisom ustawy i wykreować na tym tle wyraźne normy prawne, może więc prezentowane opracowanie będzie stanowiło przyczynek do dalszych rozważań nad najbardziej problematycznymi kwestiami.

Bibliografia

- Bagińska E., (2006), *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa.
- Banaszak B., (1999), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa.
- Bieniek G. [w:] Dmowski S., Sychowicz M., Ciepla H., Kołakowski K., Wiśniewski T., Żuławska C., Gudowski J., Bieniek G., (2006), *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania. Tom I*, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis (wydanie VII).
- Borowicz K., (2008), *Zasady prowadzenia polityki rozwoju, Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. z komentarzem*, Warszawa.
- Bura A., (1978), *Polskie Prawo państwowe*, Warszawa.
- Cieślak Z., (1985), *Porozumienie administracyjne*, Warszawa.
- Dzienis P., (2006), *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa.
- Gorzela G., Jałowiecki B., (1999), *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2.
- Grosse T., (2002), *Rola kontraktów wojewódzkich w rozwoju polskich regionów*, „Samorząd Terytorialny” nr 12.
- Iwanowski S., Sitniewski P., *Znaczenie porozumień administracyjnych w nowych warunkach ustrojowych samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] Dolata S. (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, Tom I. Prawo samorządowe i administracyjne*.
- Jamróz A., (1999), *Demokracja*, Białystok.
- Jaroszyński M., (1956), *Z problematyki teorii organów państwowych*, „Państwo i Prawo” nr 7.
- Jeżewski J., (2004), *Prawne instrumenty realizacji polityki rozwoju regionalnego – próba klasyfikacji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis Przegląd Prawa i Administracji” LIX.
- Kokocińska K., (2008), *Instytucjonalno-prawne podstawy współpracy samorządu województwa z rządem w zakresie polityki regionalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3.
- Kokocińska K., *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności* (druk nr 950).
- Kosik J., (1961), *Zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone*.
- Kulesza M., (1995), *Opinia dotycząca charakteru prawnego porozumienia, zwanego pilotażowym, zawartego pomiędzy Wojewodą Rzeszowskim a Prezydentem Rzeszowa w sprawie przekazania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej do wykonania Gminie Rzeszów*, „Samorząd Terytorialny” nr 12.

- Kulesza M., (2000), *Rozwój lokalny, Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” nr 10.
- Lemańska J., *Umowa administracyjna*, [w:] Dolata S. (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Tom I, Prawo samorządowe i administracyjne.
- Łętowska E., (2002), *OSP 2000/5*, s. 270 – glosa krytyczna.
- Maciołek M., (1996), *Kryteria kwalifikacyjne kontraktu administracyjnego we francuskiej nauce prawa administracyjnego*, „Studia Iuridica”, t. 32.
- Mitus A., (2008), *Polityka administracyjna w systemie ewaluacji funduszy strukturalnych*, [w:] *Polityka administracyjna*, IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów.
- Nowacka E., Nowacki K., (2002), *Prawne uwarunkowania polityki regionalnej państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis Przegląd Prawa i Administracji” L.
- Odachowski J., Karwatowicz G., (2009), *Decyzja o zwrocie przez beneficjenta środków publicznych w świetle nowelizacji art. 211 ustawy o finansach publicznych z dnia 7 listopada 2008 r.*, „Finanse Komunalne” 3/2009.
- Potoczek A., (2009), *Polityka regionalna jako sfera aktywności władz publicznych* [w:] Sługocki W. (red.), *Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu przez funkcjonariuszów*, Wrocław.
- Radzikowski K., (2009), *Orzekanie przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy*, „Zeszyty Sądownictwa Administracyjnego”.
- Safjan M., (2004), *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa.
- Sługocki J., (2007), *Ewolucja podstaw prawnych prowadzenia polityki rozwoju regionalnego*, [w:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn.
- Sobolewski L., (1996), *System krajowego depozytu papierów wartościowych (zagadnienia prawne)*, Warszawa.
- Tomkiewicz N., (2003), *Kontrakty wojewódzkie w Polsce po pierwszym roku wdrażania*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2.
- Walczak R., (2002), *OSP 2000/5 – glosa krytyczna*, „Państwo i Prawo” 2002/4/112.
- Zalega K., (2004), *Polityka strukturalna Unii Europejskiej w Obszarze Rolnictwa a zasady wspierania sektora rolnego w Polsce*, „Kontrola Państwowa” nr 5.

