

Sabina Dudek

mgr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

orcid.org/0009-0004-1410-2718

dudeksabina@o2.pl

Postępowanie o powierzenie grantów w świetle ustawy wdrożeniowej – wybrane zagadnienia

Wstęp

Fundusze unijne w Polsce dystrybuowane są w ramach programów operacyjnych, a jednym z trybów udzielania tego rodzaju wsparcia jest przekazywanie grantów. Analiza przepisów dotyczących realizacji projektów grantowych oraz przepisów procedury odwoławczej w naborze wniosków na powierzenie grantów jest celem niniejszego artykułu, w którym przedstawiono rodzaje projektów oraz porównano tryby wyboru projektów do dofinansowania z trybem wyboru grantodawców i grantobiorców. W aspekcie doktrynalnym i jurystycznym omówiono natomiast kwestie związane z możliwością składania protestów przez grantobiorców oraz wątpliwości dotyczące właściwości sądów. W świetle przeprowadzonej analizy istotne wydaje się ustalenie, czy ograniczenia środków odwoławczych w postępowaniu na powierzenie grantów są zgodne z regułami krajowego porządku konstytucyjnego oraz z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego. Ważne jest również, czy ograniczenie środków odwoławczych nie wpływa negatywnie na system dystrybucji środków unijnych w Polsce, a szczególnie na nierówne traktowanie wnioskodawców.

W ostatnich latach instytucje finansujące zaczęły chętniej sięgać po projekty grantowe jako narzędzia dystrybuowania środków Unii Europejskiej. Jednocześnie wysokość przyznawanych środków jest na tyle znacząca (ustawa wdrożeniowa 2021–2027 określiła maks. wysokość grantów na 200 tys. euro), że może wpływać na zmianę sytuacji podmiotów pod względem konkurencyjności i powodować ich ekonomiczne uprzywilejowanie w stosunku do podmiotów działających na tych samych warunkach rynkowych – szczególnie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw. W związku z tym istotne jest, aby szanse na uzyskanie tego typu wsparcia były równe, a warunki przejrzyste.

Niniejsza analiza dotyczy zarówno przepisów ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020¹ (która określała krajowe ramy prawne poprzedniej perspektywy finansowej, w ramach której nadal rozlicza się koszty kwalifikowane dofinansowanych projektów), jak i ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027² (dotycząca środków, których dystrybucja w ramach bieżącej perspektywy dopiero się rozpoczyna). Nabory wniosków o dofinansowanie w programach w zakresie polityki spójności w perspektywie finansowej 2021–2027 (regulowane przez nową ustawę wdrożeniową) uruchomiono dopiero w lutym 2023 r., z kolei wcześniejsze granty były powierzane i są rozliczane na podstawie poprzedniej ustawy. Ze względu na okres przejściowy między starą a nową perspektywą finansową w analizie należy się oprzeć na znacznie szerszym materiale porównawczym (regulaminach naborów czy wyrokach sądów administracyjnych) w stosunku do wcześniejszych naborów o powierzenie grantów.

Należy przy tym wspomnieć, że w nowej ustawie wdrożeniowej przepisy dotyczące programów grantowych zmieniły się tylko w niewielkim stopniu w stosunku do poprzedniej perspektywy finansowej. Przede wszystkim w nowej ustawie doprecyzowano, że

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 818 ze zm., dalej jako: ustawa wdrożeniowa 2014–2020 lub stara ustawa wdrożeniowa.

² Dz.U. z 2022 r., poz. 1079, dalej jako: ustawa wdrożeniowa 2021–2027 lub nowa ustawa wdrożeniowa.

wartość udzielonego grantu nie może przekroczyć równowartości 200 tys. euro oraz w przypadku projektów grantowych realizowanych w partnerstwie beneficjent może powierzyć partnerom realizację tylko części zadań związanych z wyborem grantobiorców, a nie realizację całego naboru³.

Rodzaje projektów definiowanych w ustawie wdrożeniowej

Jednym z głównych celów ustaw wdrożeniowych jest określenie ram prawnych rozdzielania środków UE pomiędzy uprawnionych beneficjentów⁴, do których należy zaliczyć beneficjentów końcowych⁵ oraz beneficjentów pomocy⁶. Oprócz środków z pomocy technicznej środki fundusze rozdysponowywane są co do zasady na współfinansowanie projektów, przy czym obie ustawy definiuje projekt jako usystematyzowane przedsięwzięcie określone ramami czasowymi, posiadające jasno sprecyzowany cel i wskaźniki pomagające monitorować osiągnięcie tego celu. Ustawy wdrożeniowe w rozdziale „Projekty”, obok podstawowego rodzaju projektu realizowanego samodzielnie przez beneficjenta, wskazują jeszcze na inne projekty mogące otrzymać wsparcie w ramach programów operacyjnych. Są to między innymi projekty partnerskie realizowane

³ K. Wernicka, Art. 41 *Projekty grantowe*, [w:] *Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027. Komentarz*, red. M. Perkowski, R. Poźdźik, Warszawa 2023, s. 349–361.

⁴ W aspekcie programów pomocy państwa „beneficjent” to podmiot, który otrzymuje pomoc, jednak za beneficjenta uważa się również podmioty bez względu na ich formę odpowiedzialne za inicjowanie lub inicjowanie i wdrażanie operacji; w kontekście programów pomocowych definicja za: *beneficjent* (hasło), rpo.slaskie.pl/Słownik [dostęp: 15.01.2023].

⁵ W aspekcie programów pomocy państwa „beneficjent końcowy” rozumiany jest jako ostateczny odbiorca wsparcia, jednak w przypadku programów pomocy beneficjentami końcowymi są również instytucje, które przyznają pomoc; definicja za: *beneficjent ostateczny* (hasło), rpo.slaskie.pl/Słownik [dostęp: 15.01.2023].

⁶ W aspekcie programów pomocy państwa „beneficjent pomocy” to podmiot, który otrzymał pomoc publiczną; definicja za: *beneficjent pomocy* (hasło), rpo.slaskie.pl/Słownik [dostęp: 15.01.2023].

w konsorcjum różnych podmiotów⁷ wnoszących do niego zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, następnie projekty hybrydowe polegające na wspólnej realizacji działań w partnerstwie publiczno-prywatnym, w zakresie prac budowlanych danej infrastruktury lub wyposażenia składnika majątkowego w środki trwałe wraz z zarządzaniem i utrzymaniem rezultatu tej inwestycji za wynagrodzenie. Wspomniane ustawy wdrożeniowe przewidują również projekty zintegrowane – czyli kilka projektów powiązanych ze sobą wspólnym celem, działania w ramach tych projektów są komplementarne względem siebie, a ich zakresy rzeczowe nawzajem się uzupełniają. W tym rozdziale ustaw zdefiniowano i określono również przepisy dotyczące projektów grantowych oraz projektów, na które udzielony jest grant.

Projekty grantowe i projekty, na które przyznano granty

Przepisy dotyczące zarówno realizowania projektów grantowych, jak i udzielania grantów zostały zawarte w art. 35 i 36 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 (odpowiednio w art. 41 ustawy wdrożeniowej 2021–2022). Projekt grantowy polega na powierzeniu beneficjentowi w trybie konkursowym albo pozakonkursowym realizacji projektu, w ramach którego przyznawane są środki finansowe programu operacyjnego w postaci grantów innym podmiotom wybranym w drodze otwartego naboru, czyli „grantobiorcom”. Procedury dotyczące realizacji projektu grantowego zatwierdzane są przez właściwe instytucje zarządzające lub też pośredniczące. Beneficjent projektu grantowego ma za zadanie realizację projektu grantowego zgodnie z założonym celem, wybiera zatem grantobiorców, monitoruje i kontroluje realizację zadań przez grantobiorców oraz rozlicza wydatki przez nich poniesione. W przypadku wykorzystania grantu niezgodnie z celami projektu odzyskuje również środki od grantobiorców⁸. Beneficjent projektu grantowego nie realizuje

⁷ Partnerami w takich projektach mogą być zarówno podmioty z sektora finansów publicznych, jak i podmioty prywatne czy NGO.

⁸ J. Jaśkiewicz, *Art. 36 Odpowiedzialność beneficjenta projektu grantowego*, [w:] *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Komentarz*, LEX/el. 2014.

bezpośrednio celów danego programu operacyjnego, lecz pełni *de facto* funkcję instytucji dokonującej właściwego wyboru projektów w rozumieniu art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 (odpowiednio art. 44 ust. 1 ustawy wdrożeniowej 2021–2027). Grantobiorcą może być podmiot publiczny albo prywatny z zastrzeżeniem, że nie może to być beneficjent projektu grantowego i nie może być to podmiot wykluczony z możliwości otrzymania dofinansowania, czy to wskutek umieszczenia w rejestrze podmiotów wykluczonych z możliwości korzystania z funduszy UE, czy też z powodu trudnej sytuacji finansowej⁹.

Tryby wyboru projektów do dofinansowania

Wybór projektów przeznaczonych do dofinansowania zgodnie z przepisami zawartymi w rozdziale „Wybór projektów” następuje w trybie konkursowym lub pozakonkursowym. W obecnej perspektywie finansowej ustawodawca nazwał te tryby konkurencyjnym lub niekonkurencyjnym, co w zasadzie trafniej odzwierciedla sposób wyboru projektów do dofinansowania.

W trybie konkursowym wniosek o dofinansowanie projektu jest składany w ramach konkursu organizowanego i przeprowadzanego przez właściwą instytucję. Wcześniej o terminie przeprowadzenia danego konkursu beneficjenci informowani są przez zamieszczony na portalu funduszu UE harmonogram naborów na kolejny rok. Konkurs jest postępowaniem służącym wybraniu do dofinansowania projektów, które spełniły kryteria wyboru projektów, jak również uzyskały wymaganą liczbę punktów albo uzyskały kolejno największą liczbę punktów (w przypadku, gdy alokacja nie pozwalała na dofinansowanie wszystkich projektów spełniających kryteria wyboru projektów). W trybie tym projekty konkurują między sobą, a wsparcie otrzymują te, które najtrafniej wpisują się w cele konkursu i kryteria wyboru projektów.

⁹ J. Ostasowski, *Art. 35 w rozdziale 12 Projekty*, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, red. R. Poźdźik, Warszawa 2016, s. 214–216.

Tryb pozakonkursowy może być natomiast zastosowany jedynie do wyboru projektów realizujących zadania publiczne lub o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju regionu bądź kraju. Wnioskodawcami takich projektów mogą być podmioty jednoznacznie zdefiniowane przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, a zakres ich działalności musi być kompatybilny z charakterem i celami projektu. Projekty takie są wcześniej zidentyfikowane przez instytucję zarządzającą i zamieszczone w uszczegółowieniu danego programu operacyjnego, w którym znajdują się informacje o zidentyfikowanym projekcie oraz o podmiocie będącym jego wnioskodawcą. W trybie pozakonkursowym wniosek o dofinansowanie projektu jest składany na wezwanie właściwej instytucji w terminie, który określa ona sama. W praktyce nabór ten, jak i opracowanie dokumentacji aplikacyjnej, ma za zadanie jedynie uszczegółowić zapisy projektu już wcześniej zidentyfikowanego przez instytucje finansujące. Projekt ten w żaden sposób nie konkuruje z innymi projektami, gdyż wezwanie do złożenia wniosku o dofinansowanie dotyczy wyłącznie tego projektu¹⁰.

Tryb wyboru grantodawców i grantobiorców

W przypadku projektów grantowych w przepisach znajdujących się jeszcze w rozdziale „Projekty”, czyli w rozdziale poprzedzającym rozdział o zasadach wyboru projektów do dofinansowani, określono jedynie, że grantobiorca musi być wybrany w drodze otwartego naboru ogłoszonego przez beneficjenta projektu grantowego w ramach realizacji projektu grantowego. W celu realizacji projektu wybranego do powierzenia grantu między grantodawcą a grantobiorcą zostaje zawarta umowa o powierzenie grantu. Zawierać ona musi takie zagadnienia jak: zadania grantobiorcy objęte grantem,

¹⁰ Uzasadnienie, [w:] Druk nr 2450, Rządowy projekt ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Sejm RP, 30.05.2014, s. 41; Uzasadnienie, [w:] Druk nr 2022, Rządowy projekt ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027, Sejm RP, 21.02.2022, s. 42–43; przepisy rozdziału „Wybór projektów” w starej ustawie wdrożeniowej i nowej ustawie wdrożeniowej.

kwotę grantu i wkładu własnego oraz warunki przekazania i rozliczenia grantu, a także zobowiązanie do zwrotu grantu w przypadku wykorzystania go niezgodnie z celami projektu grantowego oraz zobowiązanie do poddania się kontroli przeprowadzanej przez grantodawcę lub uprawnione podmioty¹¹.

Większość projektów grantowych stanowią projekty wcześniej zidentyfikowane w uszczegółowieniach programów operacyjnych, czyli wybrane w trybie pozakonkursowym. Użycie przez ustawodawcę terminu „otwarty nabór”, a nie „konkurs” spowodowało, że instytucje wdrażające zaczęły uznawać, że nabory o powierzenie grantów podlegają przepisom normującym wybór projektów pozakonkursowych oraz że do naborów o powierzenie grantów nie mają zastosowania przepisy o projektach wybieranych w trybie konkursowym. Należy zwrócić uwagę, że szczególnie dużo naborów na powierzenie grantów organizowanych było w początkowym okresie pandemii, kiedy to w ramach tarcz antykryzysowych dystrybuowano środki dla podmiotów potrzebujących wsparcia, m.in. przedsiębiorców, szpitali i placówek medycznych. Sposoby organizacji tych naborów wzbudzały dużo emocji wśród potencjalnych grantobiorców, szczególnie że w początkowych naborach decydowała kolejność zgłoszeń projektów, co często skracало czas trwania naborów nawet do kilku minut. Jednak nie tyle sam przebieg tych naborów jest ciekawy pod względem prawnym, ile wątpliwości dotyczące dwóch płaszczyzn: doktrynalnej i jurystycznej – w zakresie ścieżki odwoławczej i sądowej.

Wyłączenie instytucji protestu w projektach grantowych – wątpliwości interpretacyjne

Art. 53 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 (odpowiednio art. 63 ustawy wdrożeniowej 2021–2027) umożliwia wnioskodawcom projektów konkursowych/konkurencyjnych wniesienie protestu w celu ponownego sprawdzenia wniosku o dofinansowanie w przypadku negatywnej oceny projektu. Negatywna ocena oznacza, że projekt nie uzyskał wymaganej minimalnej liczby punktów, uzyskał zbyt

¹¹ Art. 35 ust. 6 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 (odpowiednio art. 41 ust. 7 ustawy wdrożeniowej 2021–2027).

małą liczbę punktów, aby kwalifikować się do dofinansowania, lub nie spełnił kryteriów wyboru projektów określonych w ramach danego konkursu.

Organem właściwym do rozpatrzenia protestu jest instytucja finansująca (o ile przekazano jej zadanie rozpatrywania protestów) lub instytucja wyższego szczebla (instytucja zarządzająca). Protest wnosi się do instytucji, która przeprowadzała ocenę projektu, aby miała ona możliwość tzw. autokontroli protestu¹². W ramach autokontroli instytucja może uznać zasadność protestu i skierować projekt do dalszego etapu oceny lub umieścić go na liście projektów wybranych do dofinansowania bądź może przekazać go instytucji właściwej do rozpoznania protestu. Autokontrola nie ma miejsca, gdy ta sama instytucja jest właściwa zarówno do przeprowadzenia oceny, jak i do rozpatrzenia środka odwoławczego. Instytucja rozpatrująca protest może albo protest odrzucić, albo go uwzględnić, a następnie, w zależności od etapu, na którym wydano negatywną ocenę, projekt może zostać skierowany do odpowiedniego etapu oceny albo umieszczony na liście projektów wybranych do dofinansowania. Istnieje także możliwość przekazania sprawy instytucji prowadzącej ocenę, jeśli protest był rozpatrywany przez instytucję niedokonującą oceny projektu¹³.

Możliwość wniesienia protestu na ocenę projektu zgłaszanego do dofinansowania uważa się za dowód przestrzegania podmiotowego prawa do skargi na rozstrzygnięcie zapadające w pierwszej instancji w postępowaniach przed organami administracji zgodnie z § 78 Konstytucji RP¹⁴. Podstawową zasadą postępowań w administracji publicznej jest bowiem prawo do odwołania, rozumiane jako prawo

¹² S. Nitecki, *Specyfika postępowania w sprawie wyboru projektów do dofinansowania w zakresie polityki spójności*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022, s. 727.

¹³ K. Brysiewicz, *Postępowania odwoławcze i sądowe dotyczące oceny wniosków o dofinansowanie w nowej ustawie wdrożeniowej*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 13, s. 682–695.

¹⁴ R. Poździk, *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności*, Warszawa 2013, s. 340. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

do żądania rozpatrzenia kwestionowanej czynności lub środka wymagającego ponownego rozpatrzenia i podjęcia decyzji przez nową, zwykle wyższą instytucję. Zasada ta może być ograniczona jedynie ustawą i tylko w sytuacjach szczególnych, uzasadnionych względami konstytucyjnymi, oraz w sytuacjach nadzwyczajnych, które wymagają poświęcenia interesów jednostki w imię interesu publicznego, jak też potrzeby szybkiej ochrony jednostki na drodze sądowej¹⁵.

W przypadku projektów współfinansowanych ze środków UE, pomimo że ocena projektu nie następuje w ramach decyzji administracyjnej, jednak wybór projektu do dofinansowania lub odmowa takiego dofinansowania, będąca wynikiem jednostronnej decyzji organu organizującego konkurs, ma określone skutki prawne dla konkretnego wnioskodawcy. W związku z tym będzie tu miał zastosowanie art. 78 Konstytucji RP, który stanowi, że niezależnie od formy i nazwy każdego aktu aplikacyjnego, ochroną konstytucyjną objęte są wszystkie akty indywidualne i konkretne, tworzące status prawny osoby prawnej¹⁶. Należy przy tym zauważyć, że NSA uznaje konkurs za postępowanie administracyjne, w którym władze publiczne lub administracyjne wykonują uprawnienia przyznane im przez prawo i regulują sprawy administracyjne przez akty administracyjne. NSA uznaje również, że cechą postępowania konkursowego jest rywalizacja (konkurowanie) między podmiotami biorącymi udział w konkursie o określoną pulę środków publicznych. Przyznanie lub odmowa przyznania dofinansowania w ramach konkursu jest więc czynnością o charakterze konwencjonalnym, czyli rozstrzygnięciem władczym o prawach podmiotów ubiegających się o dofinansowanie¹⁷.

W przypadku naborów grantowych NSA uznał jednak, że należy stosować przepisy odpowiadające trybowi nadzwyczajnemu – pozakonkursowemu¹⁸. Stosowanie do naborów grantowych

¹⁵ B. Adamiak, *Zasady ogólne zaskarżalności i rozstrzygnięć. Konstrukcja prawa zaskarżalności*, [w:] *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, „System Prawa Administracyjnego”, t. 9, Warszawa 2020, s. 304–305.

¹⁶ R. Poździk, *Ocena i wybór...*, *op. cit.*, s. 340.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 18 maja 2017 r., II GSK 1130/17.

¹⁸ *Passim*: wyroki NSA z dnia: 22 października 2021 r., I GSK 623/21; 18 sierpnia 2021 r., I GSK 510/21; 22 lipca 2021 r., I GSK 463/21.

przepisów odpowiadających trybowi nadzwyczajnemu – pozakonkursowemu – niesie za sobą ryzyko pozbawienia wnioskodawców procedury odwoławczej. Przepisy wyrażone w art. 53 ust. 1 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 (odpowiednio art. 63 ustawy wdrożeniowej 2021–2027) podnoszą bowiem, iż w przypadku negatywnej oceny projektu wybieranego w trybie konkursowym wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia protestu w celu ponownego sprawdzenia złożonego wniosku w zakresie spełniania kryteriów wyboru projektów. Stosując jedynie wykładnię językową i literalne zastosowania tego przepisu, część instytucji dystrybuujących fundusze UE uznała, że w takim przypadku zasada dwuinstancyjności postępowania została w sposób wyraźny wyłączona dla innych trybów wyboru projektów niż konkursowy.

Należy jednak przy tym zauważyć, że zastosowanie do tego przepisu jedynie wykładni językowej jest niewystarczające. Otwarty nabór projektu do powierzenia grantu odbywa się bowiem *de facto* w trybie konkursowym. Za taką argumentacją przemawia brak możliwości zakwalifikowania naboru projektów grantowych do dwóch pozostałych trybów wyboru projektów wykazanych w art. 38 ust. 1 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 (odpowiednio art. 44 ust. 1 ustawy wdrożeniowej 2021–2027), a więc trybu pozakonkursowego i trybu opartego na przepisach ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁹ (obecna ustawa wdrożeniowa nie przewiduje tego trybu). Otwarte nabory projektów do udzielenia grantów faktycznie przyjmują wszelakie znamiona wyboru projektów w drodze konkursu i tryb konkursowy jest im dużo bliższy niż pozakonkursowy. Przede wszystkim należy tutaj zaznaczyć, że w przypadku procedury wyboru projektu czy powierzenia grantu projekty rywalizują między sobą o otrzymanie dofinansowania (co nie występuje w przypadku wyboru projektów w trybie pozakonkursowym), a dofinansowanie otrzymują tylko te projekty, które spełniły kryteria wyboru i otrzymały wymaganą liczbę punktów przyznawanych w ramach kryteriów wyboru oraz uzyskały kolejno największą liczbę punktów przyznawanych w ramach kryteriów wyboru do momentu wyczerpania alokacji środków finansowych w konkursie.

¹⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1605.

W związku z powyższym przepisy z zakresu procedury odwoławczej powinny być stosowane wprost, tak jak mają one zastosowanie do projektów wybieranych w trybie konkursowym. Nawet przy założeniu, że nabór grantów jest oddzielnym trybem, do którego ograniczają się tylko przepisy z art. 38 i art. 39 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 (odpowiednio art. 41 ustawy wdrożeniowej 2021–2027), to – jak trafnie określa doktryna – pomimo że nie sprecyzowano w ustawie otwartości naboru ani nie uregulowano sposobu i treści ogłoszenia o naborze, to nie budzi wątpliwości, że wybór grantobiorców nie powinien mieć charakteru dyskrecjonalnego i zależnego od arbitralnej decyzji beneficjenta projektu grantowego. Zalecane jest zatem w tym względzie odpowiednie stosowanie przepisów ustaw wdrożeniowych wskazujących na to, jakie warunki musi spełniać ogłoszenie o konkursie projektów, a standardy naborów powinny być jak najbardziej zbliżone do gwarantowanych w trybie konkursowym/konkurencyjnym²⁰.

Zarówno komentatorzy, jak i sądy nie mają również wątpliwości, że do otwartych naborów powinno się stosować zasady bezpośrednio sformułowane w art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 (czyli już w rozdziale dotyczącym trybów wyboru projektu do dofinansowania). Chodzi tutaj o takie zasady wyboru projektów jak przejrzystość, bezstronność, rzetelność i równość dostępu do informacji dotyczących trybu oraz zasad naboru²¹. Również przepisy dotyczące skarg do sądów administracyjnych w zakresie oceny projektów konkursowych (o których jest mowa poniżej) stosowane są wprost do naborów projektów grantowych. Biorąc pod uwagę, jak dużą liczbę przepisów z innych rozdziałów ustaw wdrożeniowych stosuje się wprost lub bez żadnej modyfikacji i zabiegów adaptacyjnych do naboru wniosków o powierzenie grantów, duże zdziwienie budzi to, że takiego zastosowania nie znajdują przepisy odnoszące się do wnoszenia protestów, szczególnie że, jak słusznie zauważył prof. J. Starościak, możliwość weryfikacji decyzji administracyjnych jest niezbędna choćby z tego powodu, że należy liczyć się z możliwością

²⁰ K. Wernicka, *Art. 41. Projekty grantowe*, *op. cit.*, s. 349–361.

²¹ W ustawie wdrożeniowej perspektywy finansowej 2021–2027 normy te zostały włączone bezpośrednio do przepisów z zakresu projektów grantowych. J. Ostałowski, *Art. 35...*, *op. cit.*, s. 214–216.

popęlnienia przez organ błędu, wynikającego nie ze złej woli organu, ale ze zwykłej omyłki czy wadliwej oceny stanu faktycznego²².

Kontrola sądownoadministracyjna przyznawania grantów

Kolejna wątpliwość w przedmiotowej procedurze dotyczy właściwości sądów administracyjnych w zakresie rozstrzygania sporów pomiędzy grantodawcą a podmiotami ubiegającymi się o grant oraz to, czy takie spory powinny być rozstrzygane na podstawie art. 61–66 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 (odpowiednio art. 73–77 ustawy wdrożeniowej 2021–2027).

Grantodawcy uznawali bowiem, że spory z grantobiorcami, czyli instytucjami predysponującymi grantami, podlegają sądom powszechnym, ponieważ nie pełnią oni funkcji instytucji pośredniczącej ani instytucji zarządzającej, a przepisy ustawy wdrożeniowej 2014–2020 nie mają zastosowania do autonomicznej procedury odwoławczej naborów grantowych²³. Podnoszono argumentację, że grantodawcy nie działają w przedmiotowej sprawie jako organ administracji publicznej ani też nie realizują żadnych powierzonych im zadań w ramach władztwa administracyjnego. Są oni jedynie beneficjentami, którzy w wyniku konkursu uzyskali środki finansowe na realizację projektu grantowego. Wykazano, iż podstawy, na których opiera się regulamin naboru wniosków na udzielenie grantu, nie są tożsame z dokumentacją instytucji zarządzającej, a regulamin jest niejako aktem wewnętrznym i nie stanowi aktu organu administracji publicznej²⁴. Dodatkowo w doktrynie uważa się umowę na powierzenie grantu za umowę cywilnoprawną, przypominającą umowę o dofinansowanie, zawierającą praktycznie wszystkie elementy wymienione w art. 206 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵ i powtórzone w art. 35 ust. 6 pkt 1–5 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 (odpowiednio art. 41 ust. 7 pkt 1–5

²² J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 296.

²³ *Passim*: cyt. wyrok NSA, I GSK 463/21.

²⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 czerwca 2021 r., I SA/Go 100/21.

²⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1270.

ustawy wdrożeniowej 2021–2027)²⁶ oraz generującą pomiędzy stronami umowy stosunki cywilnoprawne, a nie administracyjne.

Sądy administracyjne uznały jednak, że procedury wyboru grantobiorcy tworzą materialny substrat aktu w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁷ – czyli inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Szczególnie dotyczy to pism z wynikami ocen projektu, które otrzymują grantobiorcy jako efekt rozstrzygnięcia naborów. Pisma te, mające charakter indywidualny, kreują uprawnienia lub obowiązki wynikające z przepisów prawa, a przede wszystkim mają charakter publicznoprawny i są wydawane w zakresie administracji publicznej.

Dodatkowo sądy administracyjne uznały, że art. 61–66 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 regulujące zasady kontroli sądownoadministracyjnej nad procesem oceny i wyboru projektów nie mają charakteru zamkniętego. Pozwala to zdaniem sądów na objęcie kontrolą sądownoadministracyjną innych aktów, które nie są wymienione w tych przepisach, a spełniają kryterium z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W opinii sądów pogląd ten wzmacnia treść art. 64 ustawy wdrożeniowej 2014–2020, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie do postępowania przed sądami administracyjnymi stosuje się odpowiednio przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określone dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4. Taka wykładnia przepisów przez sądy ma swoje podstawy w konstytucyjnej istocie funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, tj. ochrony praw podmiotowych jednostki w stosunkach z administracją. Zawarte w art. 184 Konstytucji RP domniemanie właściwości sądu administracyjnego w rozstrzyganiu spraw administracyjnych należy rozumieć w ten sposób, że właściwość innych sądów w tego rodzaju sprawach stanowi wyjątek.

W ukształtowanym w ostatnich latach orzecznictwie sądowym wyrażany jest pogląd, że w sprawach przekazywanych do właściwości sądów powszechnych, które w pierwszej fazie są realizowane przez organy administracji, właściwość sądu administracyjnego jest

²⁶ J. Ostalowski, *Art. 35...*, *op. cit.*, s. 214–216.

²⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1634, dalej jako: p.p.s.a.

wyłączona tylko w takim zakresie, w jakim sąd powszechny może przejąć sprawę do dalszego jej rozpoznania. Zasadniczo więc sprawy, w których spór o prawo pojawia się na tle poddania jednostki władczym działaniom organów państwa oraz organów wspólnot samorządowych z zakresu administracji publicznej (tzw. sprawy administracyjne), są zaliczone do właściwości sądownictwa administracyjnego. Wyznacznikiem przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego oraz ram tego postępowania jest więc stosunek administracyjnoprawny, a istotę postępowania sądowoadministracyjnego stanowi kontrola pod względem zgodności z prawem tego stosunku, polegająca na badaniu prawidłowości zastosowania przez organ przepisów prawa w odniesieniu do istniejącego w sprawie stanu faktycznego oraz trafność wykładni tych przepisów²⁸.

Należy jednak zauważyć, że odrębne zdanie w tym zakresie ma WSA w Olsztynie, który przychylił się do stwierdzenia, że grantodawcy nie pełnią funkcji instytucji pośredniczącej czy zarządzającej w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa na lata 2014–2020, a jedynie są beneficjentem realizującym projekt grantowy zgodnie z art. 35 ustawy wdrożeniowej 2014–2020²⁹.

Naruszenie prawa konstytucyjnego i zasad ogólnych postępowania administracyjnego w zakresie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

Zarówno J. Ostasowski, jak i K. Wernicka uważają, że zatwierdzenie przez instytucję zarządzającą lub pośredniczącą procedur wyboru grantobiorców, w tym potencjalnie również środków odwoławczych od aktów wyboru grantobiorców do dofinansowania, stoi w sprzeczności z dyrektywami wyrażonymi w wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r. na gruncie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁰. W wyroku tym wprost wskazano, iż wszelkie elementy systemów realizacji dotyczące bezpośrednio praw i obowiązków uczestników

²⁸ *Passim*: wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., II GSK 1542/16; wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 2020 r., V SA/Wa 1608/20 i cyt. wyrok NSA, I GSK 623/21.

²⁹ Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 28 lipca 2021 r., SA/OI 477/21.

³⁰ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r., P 1/11.

konkursów (za quasi-konkursy należy uznać *de facto* otwarte naborry grantobiorców przewidziane w ustawie wdrożeniowej) wymagają unormowania w aktach powszechnie obowiązującego prawa.

Uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w toku postępowania o dofinansowanie z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa jest natomiast niezgodne z art. 78 Konstytucji RP. Uniemożliwienie grantobiorcom skorzystania ze ścieżki odwoławczej pozbawia ich prawa konstytucyjnego, jakim jest dwuinstancyjność postępowania administracyjnego (rozumiana jako dwukrotne merytoryczne rozstrzygnięcie tej samej sprawy). Akt wyboru grantobiorcy do dofinansowania jest czynnością administracyjną. Tym samym zarówno postępowanie dotyczące wyboru, jak i ewentualne postępowanie odwoławcze (albo też rezygnacja z takiego postępowania) powinny zostać uregulowane w ustawie (zgodnie z art. 78 i art. 87 ust. 1 Konstytucji RP). Pozostawienie określenia zasad w tym zakresie instytucjom właściwym może skutkować dowolnością w działaniu tych organów oraz pozbawieniem grantobiorców podstawowych praw wynikających z art. 78 Konstytucji RP do dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego³¹.

Wprawdzie ustawa wdrożeniowa w dużej części wyłącza stosowanie przepisów z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³², należy jednak mieć na uwadze, że organy administracyjne zobowiązane są działać zgodnie z zasadami ogólnymi zawartymi w kodeksie. Wyłączenie stosowania zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego może prowadzić bowiem do stworzenia nowego reżimu procesowego, który nie będzie implementował konstytucyjnego modelu trybu stosowania prawa i zasad sprawiedliwości³³.

³¹ J. Ostasowski, *Art. 36 w rozdziale 12 Projekty*, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów...*, op. cit., s. 216–219.

³² Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 775.

³³ M. Kamiński, *Typowe modyfikacje reguł procesowych modelu ogólnego w postępowaniach szczególnych. Problem modyfikacji ogólnego standardu ochrony praw procesowych jednostki*, [w:] *Postępowanie autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, „System Prawa Administracyjnego Procesowego”, t. 4, Warszawa 2021, s. 246–247.

Przepisy ustawy wdrożeniowej, szczególnie w tych regulacjach, które nie są w pełni unormowane, powinny być interpretowane w odniesieniu do całego systemu prawnego. Potwierdza to doktryna, która wskazuje, iż zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego można traktować jako namiastkę części ogólnej prawa administracyjnego i zasady te powinny być realizowane przez organy administracji publicznej w każdej ich działalności, także poza postępowaniem administracyjnym zmierzającym do wydania decyzji³⁴. Powyższe stanowisko potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych³⁵.

P. Bieś-Srokosz na podstawie przeprowadzonych badań naukowych dotyczących hybrydowych form działania administracji publicznej, stwierdza, że ogólne zasady Kodeksu postępowania administracyjnego stanowią swoisty pomost pomiędzy przepisami kodeksowymi a ich prawidłową interpretacją, ale także pomiędzy szczegółowymi regulacjami, które nie w każdej sytuacji powielają unormowania kodeksu³⁶.

Rolą zasad prawnych jest wypełnianie luk prawnych oraz pełnienie funkcji interpretacyjnych, korygujących i porządkujących. Dzięki ich zastosowaniu realizowany jest postulat jednolitości działań administracji i ograniczenie swobody działań administracji w ramach tzw. uznania administracyjnego³⁷. Dodatkowo zasady mają istotne znaczenie dla ochrony praw jednostki, a rezygnacja z zastosowania którejkolwiek z nich nie powinna prowadzić do obniżenia standardu tej ochrony³⁸.

³⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 92; powtórzone: G. Rzęsa, *Zasady ogólne*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 21–29.

³⁵ E. Komierzyńska-Orlińska, *Charakter i rola (znaczenie) zasad prawa administracyjnego*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 53.

³⁶ P. Bieś-Srokosz, *Zasady Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organy agencji rządowych*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym...*, op. cit., s. 702–770.

³⁷ E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 6.

³⁸ W. Piątek, *Znaczenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w wybranych ustawach z zakresu prawa administracyjnego*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym...*, op. cit., s. 693–700.

W związku z powyższym w razie niejasnych rozstrzygnięć ustawowych należy interpretować przepisy przez zastosowanie zasad ogólnych w celu realizacji założeń ustawodawcy, jakimi są w tym przypadku dystrybucja środków unijnych w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnienie równego traktowania wnioskodawców.

Jedna z zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, zawarta w art. 15, wskazuje, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W tym przypadku dwuinstancyjność należy rozumieć, tak jak wcześniej już wspomniano, jako dwukrotne merytoryczne rozstrzygnięcie tej samej sprawy, a organem II instancji nie musi być organ hierarchicznie nadrzędny nad organem I instancji. Organem II instancji może być również organ, który wydał decyzję w I instancji, ale działa w innej obsadzie personalnej³⁹.

Przepisy szczególne (w tej sytuacji przepisy ustaw wdrożeniowych) nie wskazują wprost, że nabory na przekazanie grantów mogą być pozbawione środków odwoławczych, czyli dwukrotnej merytorycznej oceny projektów. Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego jest gwarantowana w art. 78 Konstytucji RP. Odstąpienie od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, jej ograniczenie lub wyłączenie bądź też wprowadzenie innego środka ochrony prawnej może nastąpić tylko w drodze ustawy, a jako wyjątek od zasady musi być wyraźne i jednoznaczne. Ewentualne wątpliwości co do takiego wyjątku powinny być wyjaśniane na rzecz realizacji zasady, a nie rozszerzenia wyjątku. W takich sytuacjach jest to jedna z podstawowych reguł interpretacji przepisów w toku wprowadzania w życie prawa, stosowana powszechnie w doktrynie i w orzecznictwie⁴⁰. Należy zatem uznać, że odstępstwo od reguły wyznaczonej w art. 78 Konstytucji RP w każdym przypadku powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami oraz

³⁹ P.M. Przybysz, *Art. 15. Zasada dwuinstancyjności postępowania*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.

⁴⁰ *Passim*: uchwała SN z dnia 1 grudnia 1994 r., III AZP 8/94, OSNP 1997/7, poz. 82 oraz wyrok SN z dnia 9 czerwca 1999 r., III RN 15/99, OSNAPiUS 2000/10, poz. 378.

odpowiadać zasadzie proporcjonalności⁴¹. Według NSA naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego godzi w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywatela, musi być więc oceniane jako rażące naruszenie prawa⁴².

Oczywiście wyjątkiem mogą być wszelkiego rodzaju granty wybrane zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19⁴³. Choć przepisy ustawy COVID-19 nie regulują procedur przyznawania grantów, to jednak biorąc pod uwagę nadzwyczajną sytuację, można uznać ograniczenia w zakresie procedury odwoławczej za zasadne, natomiast w okolicznościach, w których nabór na powierzenie grantów nie dotyczy wyjątkowej sytuacji, jaką jest np. epidemia, pozabawienie potencjalnych grantobiorców ścieżki odwoławczej jest mocno dyskusyjne. Sama doktryna dowodzi, że istniejącej w tym zakresie luki w przepisach ustawy wdrożeniowej nie wypełnia samo „zatwierdzenie” procedur związanych z realizacją projektu grantowego przez właściwą instytucję. Lukę tę można uzupełnić przez odpowiednie stosowanie zasad, które zostały przewidziane dla wyboru projektów w rozdziale 13, a dla procedury odwoławczej w rozdziale 15 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 (odpowiednio rozdziały 14 i 16 ustawy wdrożeniowej 2021–2027)⁴⁴.

Równość beneficjentów

Umożliwienie składania protestu przez podmioty wnioskujące o powierzenie grantu wpłynęłoby na lepszą realizację zasady

⁴¹ *Passim*: wyrok TK z dnia 6 grudnia 2011 r., SK 3/11, OTK-A 2011/10; J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 204–205; A. Wróbel, *Art. 15 Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 164–167.

⁴² Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 1989 r., II SA 1198/88.

⁴³ Dz.U. z 2022 r., poz. 1758.

⁴⁴ J.M. Martyniuk, M. Perkowski, *Niedoskonała procedura odwoławcza w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce. Ocena wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r. (sygn. akt P 1/11)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 3, s. 37–60.

równego traktowania podmiotów korzystających z funduszy UE. Obecnie beneficjenci projektów posiadają znacznie szersze uprawnienia niż potencjalni grantobiorcy. W przypadku projektów konkursowych mają oni prawo do złożenia protestu. Chociaż i tutaj ustawy wdrożeniowe przewidują kolejne daleko posunięte ograniczenie konstytucyjne, jakim jest pozostawienie protestu bez rozstrzygnięcia, w przypadku gdy doszło do wyczerpania alokacji w działaniach lub poddziałaniach. Prawa podmiotowe grantobiorców biorących udział w różnych projektach mogą się również znacząco różnić pomiędzy sobą, co wprowadza nierówność pod względem praw podmiotowych wynikających z tej samej ustawy. W regulaminach naborów na powierzenie grantów część instytucji finansowych wprowadza bowiem zapisy dotyczące protestów i są one oparte w większości na przepisach z ustawy wdrożeniowej. Część instytucji organizuje protest w sposób odmienny od przepisów ustawy wdrożeniowej i przepisów administracyjnych opartych na Kodeksie postępowania administracyjnego, np. dopuszczając do weryfikacji protestu osoby, które wcześniej oceniały dokumentację aplikacyjną. Niektóre instytucje nie przewidują w ogóle ścieżki odwoławczej. Tym samym grantodawcy działający w ramach tej samej ustawy tworzą różny zakres praw podmiotowych grantobiorców.

Możliwość złożenia protestu jest o tyle ważnym elementem procedury oceny projektów, że sądowoadministracyjny etap procedury odwoławczej ogranicza się jedynie do kryterium legalności wyboru projektów do dofinansowania (naruszenia prawa materialnego, ewentualnie procedury, przez właściwe instytucje na etapie oceny projektu). Zadaniem sądu jest jedynie sprawdzenie, czy organ dokonał wyboru projektu w sposób jawny, rzetelny i bezstronny oraz według jasno przyjętych kryteriów. Sąd bada, czy argumentacja oceniającego mieści się w granicach danej sprawy oraz czy nie jest oderwana od kryteriów wynikających z regulaminu konkursu. Jednocześnie nadzór prawny nie obejmuje oceny merytorycznej projektu na podstawie kryteriów zaświadczonych przez odpowiednie komitety monitorujące, co jest najważniejszą częścią oceny projektów do dofinansowania. Sąd nie jest uprawniony do weryfikacji merytorycznej oceny projektu

przeprowadzonej przez ekspertów, tzn. nie może przyznać projektowi innej liczby punktów⁴⁵.

Podsumowanie

Ustawodawca wydzielił z trybów wyboru projektów nabór na powierzenie grantu, wyróżniając tym samym projekty grantowe jako oddzielny sposób udzielania dofinansowania z funduszy UE⁴⁶. Według J. Ostałowskiego, jednego z autorów komentarzy do ustaw wdrożeniowych, miało to uelastyczyć rozdysponowanie funduszy szczególnie tam, gdzie projekty są proste i liczne, a wartość przyznawanego dofinansowania niewielka⁴⁷. Jednak w praktyce część naborów na powierzenie grantów dotyczy bardzo skomplikowanych technicznie projektów, jak choćby organizowany przez PARP nabór na powierzenie grantu w ramach pilotażu Przemysł 4.0, a wartość możliwego wsparcia to 200 tys. euro, co nie jest małą kwotą. Bardziej zasadne wydaje się stwierdzenie, że ten tryb udzielania wsparcia pozwala przede wszystkim włączyć w system dystrybucji środków UE organizacje, które są bliżej problemów beneficjenta ostatecznego. Grantodawcami często bowiem są organizacje z instytucji otoczenia biznesu, które najlepiej znają zarówno problemy, jak i potrzeby rozwojowe grup, które oczekują wsparcia. Jednak uelastyczenie tego systemu nie może powodować ograniczenia uprawnień podmiotowych grantobiorców – szczególnie chronionych Konstytucją RP. Ustawy wdrożeniowe, w ramach naborów na powierzenie grantów, w żaden sposób nie wskazują bowiem, że grantobiorcy mają być pozbawieni prawa do ścieżki odwoławczej. W wielu miejscach ustawy te ograniczają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, jednak nie należy zapominać, że proces udzielania dofinansowania jest rzeczywiście postępowaniem

⁴⁵ Szerzej: M. Martyniuk, *Procedura odwoławcza w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce. Status quo i perspektywy*, repozytorium. uwb.edu.pl/jspui/handle/11320/12553 [dostęp: 1.05.2023].

⁴⁶ *Passim*: Uzasadnienie, [w:] Druk nr 2450, *op. cit.*, s. 38; Uzasadnienie, [w:] Druk nr 2022, s. 41.

⁴⁷ J. Ostałowski, *Art. 35...*, *op. cit.*, s. 214–216.

administracyjnym i nie powinien być prowadzony w oderwaniu od zasad ogólnych zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Dodatkowo warto się zastanowić, czy wprowadzenie rozwiązań stosowanych w wyborze na powierzenie grantu, takich jak niemożliwość składania protestów od oceny wniosków aplikacyjnych, nie doprowadza do ograniczenia konkurencji w powierzenia tych grantów. Brak takich regulacji utrudnia bowiem wnioskodawcy walkę o respektowanie jego prawa do poprawności i rzetelności oceny dokumentacji aplikacyjnej. Jednocześnie ograniczona zostaje kontrola dystrybuowania środków publicznych podlegających ustawie o finansach publicznych. W takim wypadku bowiem nie ma na szczeblu administracyjnym jednego z bardzo ważnych narzędzi kontrolujących decyzje osób, od których zależy rozdzielanie ograniczonych środków pomiędzy różne podmioty.

Bibliografia

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 775).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1634).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1240).

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 818 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1605).

Ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1758).

Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. z 2022 r., poz. 1079).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 6 grudnia 2011 r., SK 3/11, OTK-A 2011, nr 10, poz. 113.
Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r., P 1/11, OTK-A 2011, nr 10, poz. 115.
Uchwała SN z dnia 1 grudnia 1994 r., III AZP 8/94, OSNP 1997, nr 7, poz. 82.
Wyrok SN z dnia 9 czerwca 1999 r., III RN 15/99, OSNAPiUS 2000, nr 10, poz. 378.
Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 1989 r., II SA 1198/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 36.
Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., II GSK 1542/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 18 maja 2017 r., II GSK 1130/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2021 r., I GSK 1383/20, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 22 lipca 2021 r., I GSK 463/21, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2021 r., I GSK 510/21, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 22 października 2021 r., I GSK 623/21, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 2020 r., V SA/Wa 1608/20.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 czerwca 2021 r., I SA/Go 100/21.
Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 28 lipca 2021 r., SA/OI 477/21.

Literatura

- Adamiak B., *Zasady ogólne zaskarżalności i rozstrzygnięć. Konstrukcja prawa zaskarżalności*, [w:] *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, „System Prawa Administracyjnego”, t. 9, Warszawa 2020, s. 304–305.
- Bieś-Srokosz P., *Zasady Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organy agencji rządowych*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 702–770.
- Bryśiewicz K., *Postępowania odwoławcze i sądowe dotyczące oceny wniosków o dofinansowanie w nowej ustawie wdrożeniowej*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 13, s. 682–695.
- Jaśkiewicz J., Art. 36 Odpowiedzialność beneficjenta projektu grantowego, [w:] *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Komentarz*, Lex/el. 2014.
- Kamiński M., *Typowe modyfikacje reguł procesowych modelu ogólnego w postępowaniach szczególnych. Problem modyfikacji ogólnego standardu ochrony praw procesowych jednostki*, [w:] *Postępowanie autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, „System Prawa Administracyjnego Procesowego”, t. 4, Warszawa 2021, s. 246–247.

- Komierzyńska-Orlińska E., *Charakter i rola (znaczenie) zasad prawa administracyjnego*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 45–57.
- Martyniuk J.M., Perkowski M., *Niedoskonała procedura odwoławcza w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce. Ocena wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r. (sygn. akt P 1/11)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 3, s. 37–60.
- Martyniuk M., *Procedura odwoławcza w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce. Status quo i perspektywy*, repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/handle/11320/12553 [dostęp: 1.05.2023].
- Nitecki S., *Specyfika postępowania w sprawie wyboru projektów do dofinansowania w zakresie polityki spójności*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022, s. 719–734.
- Ostałowski J., *Art. 35 w rozdziale 12 Projektu*, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, red. R. Poździk, Warszawa 2016, s. 214–216.
- Ostałowski J., *Art. 36 w rozdziale 12 Projektu*, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, red. R. Poździk, Warszawa 2016, s. 216–219.
- Piątek W., *Znaczenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w wybranych ustawach z zakresu prawa administracyjnego*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 693–700.
- Poździk R., *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności*, Warszawa 2013.
- Przybyś P.M., *Art. 15. Zasada dwuinstancyjności postępowania*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.
- Rząsa G., *Zasady ogólne*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 21–29.
- Starościk J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
- Ura E., Ura Ed., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999.
- Wernicka K., *Art. 41 Projektu grantowe*, [w:] *Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej*

2021–2027. *Komentarz*, red. M. Perkowski, R. Poździk, Warszawa 2023, s. 349–361.

Wróbel A., *Art. 15 Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 164–167.

Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.

Inne

Beneficjent (hasło), rpo.slaskie.pl/Slovník [dostęp: 15.01.2023].

Beneficjent końcowy (hasło), rpo.slaskie.pl/Slovník [dostęp: 15.01.2023].

Beneficjent pomocy (hasło), rpo.slaskie.pl/Slovník [dostęp: 15.01.2023].

Uzasadnienie, [w:] Druk nr 2022, Rządowy projekt ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027, Sejm RP, 21.02.2022.

Uzasadnienie, [w:] Druk nr 2450, Rządowy projekt ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Sejm RP, 30.05.2014.

Streszczenie

Postępowanie o powierzenie grantów w świetle ustawy wdrożeniowej – wybrane zagadnienia

W artykule przeanalizowane zostały przepisy ustaw wdrożeniowych dotyczące realizacji projektów grantowych i projektów, na które przyznano granty, a finansowanych lub współfinansowanych z funduszy UE. Przeprowadzona została analiza przepisów ustawy wdrożeniowej zarówno z obecnej perspektywy finansowej 2021–2027, jak i już zakończonej 2014–2020 (w której ramach nadal rozliczane są koszty kwalifikowane dofinansowanych projektów). Omówiono sposoby udzielania wsparcia, dokonano wykładni przepisów procedury odwoławczej w naborze wniosków na powierzenie grantów. W poszczególnych częściach artykułu przedstawiono rodzaje projektów ze szczególnym uwzględnieniem projektów grantowych i projektów, na które przyznano granty, porównano tryby wyborów projektów do dofinansowania z trybem wyboru grantodawców i grantobiorców. Opisano wątpliwości doktrynalne i jurystyczne wynikające z braku możliwości składania protestów przez grantobiorców oraz wątpliwości dotyczące właściwości

sądów. Przeanalizowano możliwość naruszenia praw konstytucyjnych, zasad ogólnych postępowania administracyjnego oraz zasady równości beneficjentów w zakresie ograniczenia środków odwoławczych w postępowaniu na powierzenie grantów.

Słowa kluczowe: ustawa wdrożeniowa, fundusze europejskie, granty, prawa konstytucyjne, zasady ogólne postępowania administracyjnego

Abstract

Procedure for entrusting grants in the light of the Implementation Act – selected issues

The article analyzes the provisions of “implementation acts” in the field of implementation of grant projects and projects for which grants were awarded, financed or co-financed from EU funds. The provisions of the Implementation Act of both the current 2021–2027 financial perspective and the already completed 2014–2020 financial perspective (under which the settlement of eligible costs of co-financed projects are still made) were analyzed. The methods of providing support were examined, the provisions of the appeal procedure in the call for proposals for grants were interpreted. The various parts of the article present the types of projects, with particular emphasis on grant projects and projects for which grants were awarded, and the procedures for selecting projects for co-financing with the extraordinary procedure for selecting grant providers and grant recipients. Doctrinal and juridical doubts regarding the possibility of submitting protests by grant recipients and doubts regarding the competence of courts were described. The possibility of violating constitutional rights, general principles of administrative proceedings and the principle of equality of beneficiaries in the scope of limiting the means of appeal in the procedure for awarding grants was analyzed.

Key words: implementation act, European funds, grants, constitutional rights, general rules of administrative proceedings

