

Trudno jest również zgodzić się z zarzutami o naruszeniu zasady równości wobec prawa poprzez fakt, iż możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego wyłączona jest w przypadku wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie w ramach konkursów ogłoszonych przed dniem 20 grudnia 2008 r. Otóż fakt, że procedura odwoławcza uruchomiona w ramach tych konkursów odbywa się na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 20 grudnia 2008 r., a więc m.in. z wyłączeniem przepisów z zakresu sądownictwa administracyjnego, nie oznacza, że wnioskodawca taki został zupełnie pozbawiony prawa do sądu. Niezależnie bowiem od braku konkretnej normy prawnej w tym zakresie sformułowanej na poziomie uzppr, zastosowanie w tym zakresie znajdzie domniemanie właściwości sądu powszechnego, wyrażone w art. 177 Konstytucji RP, zgodnie z którym **sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla innych sądów**. A zatem wprowadzenie na mocy ustawy horyzontalnej nowego brzmienia art. 37 uzppr¹ ma takie znaczenie, że wobec ustawowego zastrzeżenia w uzppr, iż w przedmiocie spraw w niej uregulowanych i na zasadach w niej określonych właściwe są sądy administracyjne, wyłączona w tym zakresie jest dotychczasowa właściwość sądów powszechnych.

Wydaje się, iż sygnały docierające do Pani Senator Krystyny Bochenek mogą brać się stąd, iż wielu wnioskodawców postrzega sąd administracyjny, jako instytucję władną do zakwalifikowania do dofinansowania, w ramach toczącego się przed nim postępowania, projektów, które nie przeszły pozytywnie ich oceny w ramach systemu instytucjonalnego przewidzianego dla danego programu operacyjnego, w tym również w ramach przedsądowego etapu procedury odwoławczej. Podkreślenia jednakże wymaga, że nie jest tak, iż każdemu wnioskodawcy, który zgłosi projekt do dofinansowania, przysługuje ono z samego tylko faktu poniesienia nakładów na przygotowanie projektu i zgłoszenia tego projektu w ramach konkursu. Udzielanie dofinansowania w ramach programów operacyjnych odbywa się na zasadach ustalonych przede wszystkim na poziomie prawa Unii Europejskiej i zgodnie z podstawowymi dokumentami programowymi, **zatwierdzonymi przez Komisję Europejską. Dofinansowanie mogą otrzymać tylko te projekty, które spełniają wymogi i kryteria obowiązujące w ramach danego programu operacyjnego i zatwierdzone przez właściwy komitet monitorujący**. Ogólną odpowiedzialność za prawidłowość naboru projektów do dofinansowania, w tym za to, aby nabór ten odbywał się zgodnie z ww. kryteriami, i aby projekty kwalifikowane do dofinansowania zgodne były z celami udzielanej pomocy i w jak największym stopniu pomagały te cele osiągnąć, ponosi właściwa instytucja zarządzająca, przy czym odpowiedzialność ta jest ponoszona również względem Komisji Europejskiej. Cały proces wdrażania programów operacyjnych podlega kontroli, w tym ze strony właściwych organów właśnie Komisji Europejskiej. Jeżeli zatem okaże się, iż jakkolwiek projekt niesłusznie został dofinansowany, powstanie obowiązek zwrotu przekazanych na ten cel środków, począwszy od beneficjenta po państwo członkowskie względem Komisji Europejskiej.

Tym samym nie jest możliwe, aby jakkolwiek sąd mógł przejąć na siebie obowiązki w zakresie oceny, czy dany projekt faktycznie się do dofinansowania kwalifikuje czy też nie. Każdy z sądów, czy to powszechny, czy administracyjny, rozpatruje skierowane do sądu sprawy w zakresie mu przypisanym. O ile sąd powszechny rozpatruje sprawy w zakresie merytorycznym, stwierdzając zasadność roszczeń zgłoszonych przez określone podmioty, których zdaniem ich interes prawny został naruszony poprzez określone działanie drugiej strony, o tyle sąd administracyjny dokonuje oceny danej sprawy pod kątem ewentualnego braku zgodności z prawem działań podejmowanych przez określone instytucje. Na marginesie pragnę wskazać, że m.in. właśnie powyższy aspekt, tzn. zakres, w jakim ww. sądy rozstrzygają sprawy będące przedmiotem ich orzekania, zdecydował o tym, iż w ramach nowelizacji uzppr przeprowadzonej na mocy ustawy horyzontalnej wprowadzona została instytucja skargi do sądu administracyjnego w miejsce istniejącego uprzednio

¹ art. 37 uzppr w brzmieniu obowiązującym przed 20 grudnia 2008 r.: „Do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na podstawie niniejszej ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.⁴⁾) oraz przepisów dotyczących postępowania sądowo-administracyjnego.”.

art. 37 uzppr w brzmieniu obowiązującym od dnia 20 grudnia 2008 r.: „Do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.”.



domniemania właściwości sądu powszechnego. Wykorzystując w tym zakresie sugestie m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęto, iż z uwagi na potrzebę zapewnienia istnienia przede wszystkim szybko i sprawnie działającego systemu wdrażania programów operacyjnych (nie należy bowiem zapominać o podstawowym celu, jakim jest jak najwyższa absorpcja przyznanych Polsce środków unijnych, w sposób zapewniający jak najlepszy rozwój naszego kraju) bardziej wskazane będzie włączenie w ten proces sądów administracyjnych (na warunkach określonych w uzppr), które sprawują kontrolę z punktu widzenia zgodności z prawem przeprowadzonych czynności, i których procedury są sprawniejsze i szybsze, aniżeli sądów powszechnych.

Odnosnie samego przepisu przejściowego ustawy horyzontalnej, tj. art. 14 stanowiącego, że przepisów uzppr w zmienionym brzmieniu nie stosuje się do konkursów ogłoszonych przed dniem wejścia w życie ustawy horyzontalnej, a postępowanie odwoławcze toczy się na podstawie przepisów obowiązujących w dniu ukazania się ogłoszenia o rozpoczęciu konkursu – pragnę podkreślić, że wobec tak istotnej zmiany procedury odwoławczej, jaka miała miejsce na mocy ustawy horyzontalnej, konieczne było zawarcie w niej przepisu przejściowego. Jednocześnie z racjonalnego punktu widzenia, jak również biorąc pod uwagę ogólną zasadę nie działania prawa wstecz, nie było możliwe wprowadzenie powyższej zmiany z datą wsteczną. Należy pamiętać, że do czasu wejścia w życie ustawy horyzontalnej zakończona została procedura odwoławcza dotycząca ogromnej ilości wniosków o dofinansowanie, a sytuacja prawna wielu z wcześniejszych wnioskodawców uległa w tym czasie zmianie. Umożliwienie wszystkim wnioskodawcom, w przypadku których wynik tej procedury był negatywny, wniesienia skargi do sądu administracyjnego oznaczałoby uruchomienie ogromnej ilości postępowań, co sparaliżowałoby, a co najmniej znacznie obciążałoby, zarówno sądy administracyjne, jak też przedstawicieli właściwych instytucji, zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych, a będących stronami w toczących się postępowaniach. Rozwiązanie takie byłoby o tyle nieracjonalne, że kontrola sądów administracyjnych ogranicza się do oceny zgodności z prawem procesu wyboru projektu do dofinansowania. Oznacza to, że jeżeli projekt nie został wyłoniony do dofinansowania ze względów merytorycznych (brak spełnienia kryteriów merytorycznych na wymaganym poziomie), to nawet jeżeli sąd administracyjny stwierdzi, iż w trakcie naboru projektu doszło do naruszenia prawa, nie musi to oznaczać, że w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, o którym mowa w art. 30c ust. 3 pkt 1 uzppr², dokonanego z usunięciem uchybienia stwierdzonego przez sąd administracyjny, ostateczny wynik oceny będzie dla wnioskodawcy pozytywny.

Biorąc powyższe pod uwagę, w trakcie prac na ustawą horyzontalną przyjęto rozwiązanie, w myśl którego datą decydującą o tym, według jakich zasad powinna toczyć się procedura odwoławcza, powinna być data ogłoszenia konkursu. Tylko takie rozwiązanie daje możliwość równego traktowania wnioskodawców znajdujących się w analogicznej sytuacji prawnej, a mianowicie ubiegających się o dofinansowanie na tych samych warunkach, w ramach jednego konkursu.

I wreszcie, pragnę dodatkowo przywołać postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2009 r., sygn. akt V SA/Wa 931/09, odrzucające skargę wnioskodawcy, w odniesieniu do którego procedura odwoławcza toczyła się według zasad obowiązujących przed 20 grudnia 2008 r., a więc z wyłączeniem sądownictwa administracyjnego, i który to wnioskodawca argumentował, że także w przypadku wnioskodawców biorących udział w naborach wszczętych przed wejściem w życie ustawy horyzontalnej powinna im przysługiwać skarga do sądu administracyjnego. W uzasadnieniu do ww. postanowienia WSA wskazał m.in. na fakt, że kwestia zgodności art. 37 uzppr w brzmieniu przed nowelizacją na mocy ustawy horyzontalnej, w zakresie w jakim wyłącza zastosowanie przepisów dotyczących postępowania sądowniczo-administracyjnego do procedury ubiegania się o dofinansowanie ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych oraz udzielania takiego dofinansowania, z art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji była przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 32/07 (z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich), na mocy którego Trybunał umorzył postępowanie w tej sprawie. W uzasadnieniu do ww. orzeczenia Trybunał wskazał, iż w wyniku nowelizacji art. 37 uzppr zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis zyskał nowe brzmienie odpowiadające w

² art. 30c ust. 3 pkt 1 uzppr: „W wyniku rozpatrzenia skargi, o której mowa w ust. 1, sąd może: 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 (...)”.



całości postulatом podniesionym w jego wniosku³. Zdaniem WSA, w tej sytuacji nie ma on uprawnień do ponownego zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie.

Reasumując:

- 1) w ramach procedury odwoławczej toczącej się na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy horyzontalnej, wnioskodawcy, nie licząc pierwotnej oceny jego projektu przeprowadzonej w ramach konkursu, przysługują dwa środki odwoławcze: protest, a następnie, w przypadku negatywnego rozpatrzenia protestu – także wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W sumie zatem ocena projektu wnioskodawcy weryfikowana jest trzykrotnie, co daje mu bardzo dużą gwarancję prawidłowego przeprowadzenia oceny złożonego przez niego wniosku o dofinansowanie;
- 2) wnioskodawcy, którzy zgłosili projekty do dofinansowania w ramach konkursów wszczętych przed dniem 20 grudnia 2008 r., nie są pozbawieni prawa do sądu – wobec braku odmiennego uregulowania w uzppr, zastosowanie znajduje konstytucyjne domniemanie właściwości sądu powszechnego;
- 3) zachowana jest równość względem prawa pomiędzy wnioskodawcami zgłaszającymi projekty do dofinansowania przed i po 20 grudnia 2008 r. – każdemu z nich przysługuje prawo do sądu z tym, że w odniesieniu do wnioskujących o dofinansowania od dnia 20 grudnia 2008 r. jest to prawo do sądu administracyjnego;
- 4) w wyniku zmian wprowadzonych na mocy ustawy horyzontalnej sytuacja prawna żadnego z wnioskodawców co do zasady nie ulega zmianie – żaden sąd, ani powszechny ani administracyjny, nie ma prawa „przyznawania dofinansowania” – kompetencja taka, zgodnie z właściwymi przepisami unijnymi, leży po stronie właściwej instytucji zarządzającej;
- 5) równości wobec prawa poszczególnych wnioskodawców nie narusza również brzmienie art. 14 ustawy horyzontalnej – wnioskodawcy znajdujący się w analogicznej sytuacji prawnej, a więc ubiegający się o dofinansowanie w ramach tego samego konkursu, czynią to na takich samych warunkach;
- 6) powyższe stanowisko znajduje swoje odzwierciedlenie także w zakresie istniejącego orzecznictwa sądów administracyjnych. Oprócz przywołanego wyżej postanowienia WSA w Warszawie, można dodatkowo wskazać m.in. na postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 18 października 2007 r., sygn. II SA/OI 861/07, zgodnie z którym: „1. Wyłącznie wątpliwości sądu, a nie skarżącego, mogą uzasadnić przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego, od odpowiedzi na które zależy rozstrzygnięcie sprawy sądowo-administracyjnej. Dlatego też skarżący nie ma uprawnienia do skutecznego domagania się przedłożenia przez sąd pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu. 2. Skoro zgodnie z art. 37 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.) przepisy postępowania sądowo-administracyjnego nie mają zastosowania w sprawie udzielania i ubiegania się o dofinansowanie przedsięwzięcia realizowanego w ramach programu operacyjnego, o jakim mowa w art. 28 ust. 1 tej ustawy, to sprawa ta należy do właściwości sądu administracyjnego. W takiej sytuacji skargę, która takiej właśnie sprawy dotyczy, należy odrzucić na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.”

Przedstawiając powyższe wyjaśnienia pozwalam sobie wyrazić nadzieję, że w stopniu wystarczającym umożliwią one rozwianie wątpliwości co do słuszności rozwiązań przyjętych w ramach ustawy horyzontalnej w zakresie przepisów przejściowych regulujących kwestie związane z procedurą odwoławczą, tocząca się na podstawie uzppr.

Z wyrazami szacunku
z kpt. 
MINISTER
Hanna Jahnis
SEKRETARZ STANU

³ Jednocześnie Trybunał nie zanegował zgodności z Konstytucją art. 14 ustawy horyzontalnej, zgodnie z którym procedura odwoławcza toczy się według przepisów obowiązujących na dzień ogłoszenia konkursu.

