

Decyzje o odmowie udzielenia dofinansowania z funduszy unijnych wreszcie będzie mógł oceniać sąd

Dotacje przed sądem

Beneficjenci unijnych funduszy powinni się ucieszyć z decyzji prezydenta Lecha Kaczyńskiego z 25 listopada br. W tym dniu głowa polskiego państwa podpisała ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.



Najważniejszym jej punktem jest możliwość poddania ocenie sądowej decyzji instytucji zarządzających unijnymi funduszami. Po wykorzystaniu dostępnej ścieżki odwoławczej, niezadowoleni beneficjenci mogą zaskarżyć te decyzje do sądu. Na taką możliwość czekano wiele lat. Czy nie spowoduje to jednak paraliżu sądownictwa oraz zablokowania procedur aplikacyjnych?

Rolnicy najczęściej

Trwało to parę lat, zanim beneficjentom, którzy uważali, że zostali pokrzywdzeni przy ocenie ich wniosków, przyznano wprost możliwość kierowania spraw do sądów. W poprzedniej perspektywie finansowej Unii Europejskiej (2004-06), odmowa udzielenia dofinansowania przedsięwzięcia z funduszy UE kończyła proces aplikowania o pomoc finansową w realizacji projektu. - Nie było przepisu, który wprost dopuszczałby złożenie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zwolennicy takiej tezy powoływali się najczęściej na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 czerwca 2006 roku, w którym stwierdzono, że rozstrzygnięcie o niewybraniu do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego projektu strony uznać należy za decyzję administracyjną, a postępowanie ją poprzedzające za postępowanie administracyjne podlegające kontroli sądowej. Orzeczenie to zachęciło potencjalnych beneficjentów do zaskarżania niekorzystnych dla nich rozstrzygnięć, jednak skala zjawiska nie była i w dalszym ciągu nie jest duża. Największe zainteresowanie występowaniem na drogę sądową można było zaobserwować w zakresie środków z sektorowego programu operacyjnego dla rolników – tłumaczy mecenas Jerzy Krotoski z poznańskiej Kancelarii Krotoski-Adwokaci.

Polskie prawo nie przewidywało zaskarżenia decyzji zarządu województwa, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości czy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do sądu administracyjnego. Tylko niektóre programy operacyjne (ZPORR, SPO Wzrost Konkurencyjności

Przedsiębiorstw) w perspektywie finansowej 2004-06 w ogóle przewidywały procedurę odwoławczą od decyzji odmawiającej beneficjentom udzielenia dofinansowania z funduszu Unii Europejskiej. W ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2006 r., która była swoistym podsumowaniem pierwszych lat aplikowania o fundusze strukturalne w latach 2004-06, sądowej procedury odwoławczej nadal nie przewidziano podtrzymując pogląd, że odmowa udzielenia dofinansowania nie jest decyzją administracyjną.

Odmowa jest decyzją

Mimo wyraźnego wyłączenia sądów administracyjnych przy ocenie procedury aplikacyjnej, część beneficjentów jednak decydowała się na zaskarżanie decyzji odmawiających udzielenia dotacji. Wiele sądów uznawało się za niewłaściwe do rozpoznania skarg, ale część, w tym Naczelny Sąd Administracyjny uznała, że odmowa udzielenia dotacji jest jednak decyzją i rozpatrywała skargi. W praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko wyrażone w uchwale NSA z 22 lutego 2007 r. (sygn. akt II GPS 3/06), zgodnie z którym skargę do sądu na rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosku o przyznanie środków unijnych uznać można za dopuszczalną. – Brak szczególnej regulacji ustawowej, która przewidywałaby *expressis verbis* sądową kontrolę aktów podejmowanych w sferze redystrybucji środków pomocowych, zniwelowano staranną wykładnią przepisów aktów prawnych regulujących postępowanie dla poszczególnych rodzajów pomocy. Wykładnia ta ma na celu ustalenie, czy prawodawca przyznaje organowi administracji publicznej lub innej instytucji publicznej kompetencję do dokonania czynności mającej charakter administracyjnoprawny w fazie poprzedzającej zawarcie umowy o dofinansowanie – twierdzi sędzia Janusz Drachal, rzecznik prasowy Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Na tej zasadzie sądy administracyjne dokonały kontroli legalności aktów wydanych m.in. w toku realizowania projektów w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego »

Iluzoryczność ochrony sądowej

(z wniosku rzecznika praw obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego)

„W praktyce działania organów administracyjnych można było zauważyć tendencję do unikania jakiegokolwiek kontroli sądowej czynności podejmowanych w ramach procedury aplikacyjnej. Organy administracji prezentowały stanowisko, że procedura zmierzająca do przyznania lub odmowy przyznania dofinansowania jest procedurą o charakterze cywilnoprawnym, gdyż jej wynikiem jest zawarcie umowy o dofinansowanie, co jest konstrukcją charakterystyczną dla prawa cywilnego. Dokonanie odpowiedniej kwalifikacji prawnej aktu przyznającego dofinansowanie w istocie determinowało rodzaj procedury sądowej, w ramach której odbywać się miała sądowa kontrola tej czynności. Zakwalifikowanie jej jako aktu administracyjnego oznaczało poddanie sporów na tym tle kompetencji sądów administracyjnych. Natomiast uznanie, że akt przyznający lub odmawiający przyznania dofinansowania jest cywilnoprawnym elementem procesu zawierania umowy, skutkowałoby poddaniem sporów wynikłych z tych czynności kompetencji sądów cywilnych. To drugie stanowisko prezentowane było w przeważającej mierze przez organy administracji; zdawały one sobie sprawę z iluzoryczności ochrony sądowej, którą mogłyby uzyskać uczestnicy postępowania zmierzającego do przyznania lub odmowy przyznania dofinansowania przed sądem cywilnym”.

» oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” w zakresie działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” oraz działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” w zakresie działania 3.2 „Chów i hodowla ryb”, operacja 3.2.2 „Modernizacja istniejących obiektów chowu i hodowli ryb”.

Rzecznik do Trybunału

Aby nieco obłaskawić beneficjentów, przy ubieganiu się o dotacje unijne w perspektywie finansowej 2007-13 wprowadzono dwa środki odwoławcze w procesie wyłaniania projektów do dofinansowania: protest oraz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Pierwszy z nich to pisemne wystąpienie do wojewody o ponowne sprawdzenie złożonego wniosku z kryteriami formalnymi i merytorycznymi i można go składać na każdym etapie oceny projektu i jej wyników. Z drugiego środka odwoławczego można skorzystać dopiero po negatywnym rozpatrzeniu pierwszego i dotyczy to powtórnego sprawdzenia zgodności wniosku z ustalonymi kryteriami przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Oba środki odwoławcze mogą wnieść wnioskodawcy, których projekty nie zostały wyłonione do dofinansowania.

Mimo dopuszczenia procedury sprawdzającej decyzje urzędników blisko półtora roku temu rzecznik praw obywatelskich Janusz Kochanowski skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, że art. 37 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest niezgodny z konstytucją. Ów artykuł wyłącza zastosowanie przepisów dotyczących postępowania sądowniczo-administracyjnego z procedury ubiegania się oraz udzielania dofinansowania ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych.

– Rozstrzygnięcie konkursu przeprowadzonego na podstawie ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju jest sprawą

Jak się odwołać: poradnik dla beneficjenta

- Dopiero po wyczerpaniu środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji programu operacyjnego i po otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej potencjalny beneficjent może w ciągu 14 dni wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego.
- Na rozpatrzenie (tylko kompletnej, opłaconej i prawidłowo wniesionej) skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny będzie miał 30 dni. Jeśli skarga zostanie uwzględniona, sprawa zostanie przekazana do ponownego rozpatrzenia przez właściwą instytucję zarządzającą lub pośredniczącą.
- Jeśli wnioskodawca lub właściwa instytucja pośrednicząca lub zarządzająca nie będzie zgadzać się z wyrokiem, będzie mogła w terminie 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia WSA wnieść skargę kasacyjną. Na jej rozpoznanie Naczelny Sąd Administracyjny będzie miał 30 dni.

Co zmieniła ustawa

(według Ministerstwa Rozwoju Regionalnego)

- Doprowadzono m.in. do uspołnienia przepisów ustawy o finansach publicznych i ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie programów wieloletnich i ich zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju.
- Aby system był bardziej przyjazny beneficjentom, udoskonalono takie instrumenty, jak wytyczne czy procedurę odwoławczą.
- W sposób bardziej ogólny sformułowano zakaz zmiany zasad konkursu na niekorzyść wnioskodawców w trakcie jego trwania; analogiczny zakaz wprowadzono w odniesieniu do wytycznych oraz systemów realizacji programów operacyjnych. Poszerzono także zakres porozumień zawieranych między instytucją zarządzającą programem operacyjnym, a instytucją pośredniczącą w jego wdrażaniu.
- W ustawie o finansach publicznych wprowadzono przepisy zwiększające skuteczność i efektywność wydatkowania środków unijnych, m.in. doprecyzowano nie tylko pojęcie, ale również zakres i obowiązywanie „dotacji rozwojowej”, uproszczono system obiegu środków finansowych, w tym przede wszystkim tzw. środków niewygasających.
- Podstawowa zmiana merytoryczna polega na wyraźnym wskazaniu - co jest szczególnie ważne w kontekście toczącej się dyskusji odnośnie charakteru czynności poprzedzających zawarcie umowy o dofinansowanie, że dopiero zawarta według procedury uregulowanej w ustawie o finansach publicznych umowa o dofinansowanie rodzi określone uprawnienia w zakresie otrzymania środków finansowych.

administracyjną, objętą gwarancjami z art. 45 Konstytucji RP. W konsekwencji powinna ona podlegać kognicji sądów administracyjnych. Oczywiście, podmiot starający się o dofinansowanie (o ile nie jest instytucją publiczną) realizuje w postępowaniu (rozstrzygającym o podziale środków) własne interesy majątkowe. Na etapie wyboru projektu potencjalny beneficjent występuje jednak w roli „klienta” wobec instytucji zarządzającej (albo wdrażającej bądź pośredniczącej); w tej fazie postępowania trudno więc mówić o równorzędności podmiotów stosunku prawnego. Sądy powszechne powołane są do rozstrzygania sporów na tle stosunków cywilnoprawnych pomiędzy równorzędnymi podmiotami, a nie do badania i realizacji polityki gospodarczej kraju, w tym także w zakresie przeznaczenia funduszy strukturalnych. Instytucja udzielająca wsparcia finansowego występuje w typowej roli organu państwowego – twierdzi rzecznik praw obywatelskich Janusz Kochanowski.

Przeciw opóźnieniom

Ustawy z 2006 r., a zwłaszcza wyłączenia sądów administracyjnych z badania decyzji urzędników podejmujących decyzje o odmowie udzielenia wsparcia z budżetu UE, broniła ówczesna minister rozwoju regionalnego Grażyna Gęsicka. Rozwiązanie takie uzasadniała zdaniem rządu PiS-u konieczność zapewnienia skuteczności systemu rozdziału

środków z funduszy strukturalnych, a wyłączenie zastosowania kodeksu postępowania administracyjnego i przepisów dotyczących postępowania sądowno-administracyjnego miało zapobiec występowaniu dodatkowych opóźnień, które mogłyby spowodować zahamowanie absorpcji środków z funduszy strukturalnych UE.

– Do ustawodawcy należy wybór zarówno podmiotów realizujących określone cele publiczne, jak i prawnych form ich działania w tym zakresie. W szczególności w kompetencji ustawodawcy leży określanie, czy organy administracji publicznej wykonywać mają swoje funkcje w formie klasycznych decyzji, czy też w formach znanych z prawa prywatnego, np. w drodze umowy cywilnoprawnej. W związku z wyłączeniem zamieszczonym w art. 37 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zastosowanie znajdzie domniemanie właściwości sądów powszechnych wyrażone w art. 177 Konstytucji RP. Zgodnie z tym domniemaniami sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla innych sądów – przedstawiała swe stanowisko Grażyna Gęsicka.

Sądy ocenią urzędników

Naruszone standardy państwa prawa, liczne protesty beneficjentów, organizacji skupiających firmy, m.in. Lewiatana, a przede wszystkim Komisji Europejskiej i rzecznika praw obywatelskich zrobiły swoje. Dwa lata po uchwaleniu ustawy, w drugim roku funkcjonowania obecnej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, wreszcie zmieniono przepisy i dano sądom okazję decydowania, czy urzędnicy instytucji wdrażających nie naruszyli prawa przy ocenie aplikacji. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego tłumaczy, że podstawowa zmiana proceduralna polega na tym, iż wnioskodawcy otrzymali możliwość kierowania skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego (w miejsce sądu cywilnego) i do Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale dopiero po wyczerpaniu procedury odwoławczej, określonej w systemie realizacji dla każdego programu operacyjnego. Mimo kierowania spraw do sądów, procedury konkursowe na czas rozpatrywania odwołań nie będą wstrzymywane. Natomiast projekty już zakwalifikowane do dofinansowania będą podlegały dalszej procedurze aż do zawarcia umów.

Podpisana przez prezydenta nowelizacja do ustaw regulujących zasady ubiegania się i wypłaty środków z funduszy unijnych ucięła dyskusję prawniczą co do możliwości zaskarżania rozstrzygnięć odmawiających przyznania środków z programów unijnych. Sądy administracyjne stoją jednak na stanowisku, że uchwalone przez Sejm zmiany legislacyjne mają jedynie walor porządkujący dotychczasową praktykę. Choć zdaniem beneficjentów, prawników i doradców unijnych nowelizacja przepisów to krok w dobrą stronę, »



Ryzyko przegranej
Mecenas Jerzy Krotoski z Kancelarii Krotoski-Adwokaci jest przekonany, że to głównie niepewność stanu prawnego, a zatem ryzyko przegranej sprawy, zniechęcały klientów do występowania ze skargą do sądu administracyjnego.

Sądowa kontrola administracji

Janusz Drachal

sędzia, rzecznik prasowy Naczelnego Sądu Administracyjnego:

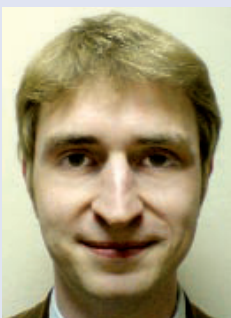


– W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że czynności polegające na badaniu, czy dana osoba spełnia lub nie prawne wymagania do otrzymania dofinansowania, są podejmowane w ramach wykonywania administracji publicznej i jako takie podlegają kontroli sądowej.

Kiepskie uzasadnienia

Rafał Cieślak

Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz z Warszawy:



– Z dotychczasowej praktyki naszej kancelarii wynika, że klienci chętnie korzystają z dopuszczalnej ścieżki odwoławczej. Niestety, tylko sporadycznie zdarza się, aby właściwa instytucja rozstrzygnęła odwołanie na korzyść wnioskodawcy. Mam przy tym nieodparte wrażenie, że osoby rozpatrujące protesty - zamiast kierować się przepisami prawa – w hierarchii aktów normatywnych stawiają wyżej różnego rodzaju wytyczne, regulaminy czy instrukcje, zaś uzasadnienia rozstrzygnięć nie świadczą najlepiej o poziomie merytorycznym ich autorów. Nie zdarzyło nam się również, aby któryś z klientów zdecydował się na ścieżkę sądową; zresztą – z oczywistych względów - proponujemy to rozwiązanie tylko w wyjątkowych

przypadkach. W mojej ocenie, procedury odwoławcze powinny być usankcjonowane przepisami prawa, a nie wytycznymi ministra czy innej instytucji. Uwaga ta dotyczy zresztą nie tylko odwołań, ale całego systemu związanego z przyznawaniem pomocy publicznej i realizacją projektów dofinansowanych ze środków UE. Elastyczność wydatkowania funduszy unijnych nie powinna być przecież stawiana ponad zasadami pewności obrotu gospodarczego czy zaufania obywatela do demokratycznego państwa prawa.

Odwołania są najważniejsze

Andrzej Arendarski

prezes Krajowej Izby Gospodarczej:



– Z zadowoleniem przyjęliśmy jednomyślne uchwalenie przez Sejm ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Ekspert Krajowej Izby Gospodarczej już na etapie uzgodnień międzyresortowych aktywnie uczestniczyli w pracach legislacyjnych nad projektem nowelizacji. Tak więc po części wprowadzone rozwiązania to także nasza zasługa. Szczególnie istotne jest dodanie w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju procedury umożliwiającej odwołanie się przedsiębiorcy do sądu administracyjnego w przypadku niekorzystnej dla niego decyzji, dotyczącej dofinansowania ze środków pomocowych UE. Krajowa Izba Gospodarcza nie prowadziła badań na temat skali niezadowolonych beneficjentów z dotychczas obowiązujących procedur aplikacyjnych, ale z sygnałów, które docierają do nas od przedsiębiorców wnioskujemy, że procedury ubiegania się o unijne dofinansowanie nadal powinny być ułatwiane.

» ale jednak do pełni szczęścia sporo jeszcze brakuje. Uchwalona nowelizacja pozwala jednak przypuszczać, że wobec ustalenia jasnych zasad zaskarżania niekorzystnych rozstrzygnięć niedoszli beneficjenci coraz częściej będą sięgać po instrumenty prawne.

– Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wprowadziła dla wnioskodawców nieznaną w poprzednim okresie programowania instytucję procedury odwoławczej. Niestety, co typowe dla wdrażania funduszy UE w Polsce, odwołaniom poświęcono w ustawie tylko jeden przepis, natomiast wszelkie szczegóły proceduralne zawierają „Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych”, przygotowane przez ministra rozwoju regio-

nalnego - mówi Rafał Cieślak z Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak&Kordasiewicz z Warszawy. Funkcjonowanie państwa prawa niesie ze sobą także konieczność ponoszenia kosztów jego funkcjonowania. Wprowadzenie powszechnego prawa do skarżenia odmów udzielenia dotacji może spowodować zalanie sądów odwołaniami, a nawet paraliż procedury aplikacyjnej. – Trudno jest dziś wyrokować, czy sądy zostaną zalane skargami. Wprowadza się elastyczne mechanizmy przyjazne beneficjentom. Warto zwrócić uwagę, że obecnie też istnieje procedura odwoławcza i póki co nie odnotowuje się lawiny wniosków zawierających odwołania – tłumaczy w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.

Rafał Makowski