

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(2)2019 • DOI: 10.17951/ppa.2019.2.41-53

KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI JANA PAWŁA II

ANNA GILOWSKA

a.e.gilowska@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8859-2359>

Sądowa kontrola realizacji polityki rozwoju – dziesięć lat praktyki

*Judicial Review of the Implementation of
Development Policy – Ten Years of Practice*

W 2019 r. minęło dziesięć lat od chwili, gdy sądom administracyjnym powierzona została nowa kompetencja związana z kontrolą rozstrzygnięć z zakresu polityki rozwoju (rozstrzygnięcie protestu)¹. Polityka publiczna jako forma realizacji celów gospodarczych i społecznych jest w Polsce zjawiskiem nowym, związanym immanentnie z przystąpieniem do Unii Europejskiej². Wprowadzenie

¹ Art. 6 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. nr 216, poz. 1370) wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2009 r. Do chwili obecnej brak jest jednolitej nomenklatury określającej przedmiot sądowej kontroli; równolegle funkcjonują m.in. określenia: „rozpatrzenie protestu”, „negatywna ocena projektu”, „informacja o wyniku rozpatrzenia protestu” czy też „informacja o wyniku oceny wniosku o dofinansowanie ze środków z budżetu Unii Europejskiej”.

² O konieczności pogłębionych badań nad polityką publiczną świadczy zaliczenie nauki o polityce publicznej do oficjalnych dyscyplin naukowych (rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, Dz.U. nr 179, poz. 1065, uchylone 1 października 2018 r.).

takiej formy aktywności państwa do krajowego systemu napotyka wiele trudności praktycznych i rodzi kontrowersje o charakterze doktrynalnym. Są one w pierwszej kolejności związane z funkcjonującym w Polsce i mocno zakorzenionym w tradycji „kontynentalnym” sposobem patrzenia na administrację (administracja związana prawem)³, podczas gdy polityka publiczna wywodzi się z systemu anglosaskiego, a jej początki łączą się z ideologią neoliberalnej szkoły ekonomicznej, której podstawowe hasła w myśleniu o administracji to ograniczenie biurokracji, deregulacja, prywatyzacja i menadżeryzacja, a co za tym idzie zastępowanie aktywności administracji przez kontraktowanie usług publicznych⁴. To właśnie tradycyjne podejście do administracji jako „wykonawcy” ustaw oraz okoliczność, że początkowo polityka publiczna była domeną zainteresowania głównie prawników, niewątpliwie odcisnęło piętno na krajowym systemie realizacji polityki. Tendencja do ujmowania wszelkiej aktywności państwa w sztywne ramy prawne spowodowała, że niektóre przyjęte rozwiązania nie przystają do polityki publicznej rozumianej jako system sprawnego i efektywnego realizowania celów społecznych⁵. Jednym z takich rozwiązań jest sądowa kontrola rozstrzygnięć z zakresu polityki rozwoju.

Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej jest zobligowana do realizacji celów przewidzianych w traktatach założycielskich oraz innych powszechnie obowiązujących aktach prawnych Unii Europejskiej⁶. Celem o fundamentalnym

Obecnie kwestia ta jest regulowana rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz.U. poz. 1818), w ramach którego nauki o polityce i administracji stanowią jedną z dyscyplin nauk społecznych.

³ Jak trafnie zauważa Dawid Sześciło (*Wprowadzenie*, [w:] D. Sześciło (red.), A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, s. 16), rozpowszechniony i ugruntowany w tradycji jest pogląd, że administracja jest bytem wyłącznie prawnym – nie jest administracją nic, co nie znajdzie odzwierciedlenia w przepisach prawa. Autor odwołuje się do poglądów Tadeusza Bigo, zgodnie z którymi „[k]ażde działanie administracyjne jest zatem wyznaczone przez normę, bo tylko dzięki normie możemy je przypisać państwu, a nie tej osobie fizycznej, która działanie dokonała” (cyt. za: *ibidem*).

⁴ *Ibidem*, s. 17.

⁵ Trafnie ujął to Andrzej Zybala (*Polityka publiczna wobec teorii i praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, t. 18, s. 35), stwierdzając, że „działania publiczne są silnie osadzone w tradycji etatyzmu [...]. Oznacza to właśnie dominację państwa, które przechowuje wciąż skłonność do posługiwania się twardymi narzędziami rządzenia (legislacja), nie dostrzegając ich ograniczeń (często niskiej efektywności)”.

⁶ Art. 174–178 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany, Dz.Urz. UE C 83/13, 30.03.2010), dalej: Traktat; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego

znaczeniu z punktu widzenia funkcjonowania Unii Europejskiej jest realizacja przez wszystkie należące do niej państwa polityki spójności ekonomicznej i społecznej, która ma zapewnić zrównoważony rozwój i wzmocnienie jednolitości gospodarczej, społecznej i terytorialnej na całym jej obszarze. Realizacja tej polityki wymaga współdziałania organów Unii Europejskiej i państw członkowskich, co oznacza, że kluczowe decyzje podejmowane są wspólnie w drodze konsultacji i wzajemnego informowania. Tworzenie polityki na poziomie europejskim koncentruje się na kreowaniu wizji i wskazywaniu ogólnych celów rozwojowych. Owa ogólność widoczna jest w przyjmowanych na poziomie europejskim aktach prawnych, które z założenia mają charakter ramowy i kierunkowy, co sprawia, że działania administracji publicznej w sferze rozwoju są mniej sformalizowane, a przez to bardziej elastyczne⁷. Realizację tak nakreślonych celów oraz ich doprecyzowanie powierzono państwom członkowskim, które mają – przy zastosowaniu najbardziej efektywnych i adekwatnych do ich ustrojów administracyjnych środków – zapewnić najskuteczniejszą ich realizację, zgodnie z zasadą subsydiarności i autonomii instytucjonalnej⁸.

Z perspektywy krajowych ustrojów administracyjnych polityka spójności powinna być rozpatrywana jako rodzaj polityki administracyjnej, której istota sprowadza się do ustalenia najbardziej w danej dziedzinie przydatnych (skutecznych) metod regulacji prawnej i określenia najefektywniejszych sposobów działania administracji, dopuszczalnych w istniejących uwarunkowaniach prawnych. W tym kontekście prowadzenie polityki stanowi zatem rodzaj prawnej instrumentalizacji działań, do których państwo jest zobligowane⁹.

W prawie krajowym polityka rozwoju zdefiniowana została jako zespół wzajemnie powiązanych działań, podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej¹⁰. Konieczność realizowania tak rozumianej polityki doprowadziła do pojawienia

Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347/320, 20.12.2013), dalej: rozporządzenie 1303/2013.

⁷ Por. D. Lis, *Polityka rozwoju regionalnego w ujęciu normatywnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 11, s. 79.

⁸ Art. 175 Traktatu; art. 4 rozporządzenia 1303/2013. Zob. również na ten temat: K. Brysiewicz, R. Poździk, *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z funduszy unijnych w Polsce – uwagi na tle wyroku TK z 12.12.2011 r. (P 1/11)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 10, s. 10 i n.

⁹ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 17.

¹⁰ Art. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2019, poz. 1295), dalej: ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju lub u.z.p.p.r.

się w prawie krajowym szeregu powiązanych ze sobą aktów tworzących system realizacji polityki rozwoju. System ten składa się zarówno z aktów zaliczanych do katalogu aktów prawnych przewidzianych w art. 78 Konstytucji RP¹¹, jak i regulacji do tej kategorii nienależących (regulaminy konkursów, wytyczne dla wnioskodawców itp.)¹².

Jak przyjmuje się w doktrynie, realizowana w Polsce polityka spójności, w głównej mierze jako polityka rozwoju, jest jak dotąd jedynym przypadkiem polityki planowanej strategicznie i realizowanej na zasadzie zadaniowej, z wykorzystaniem współczesnych narzędzi zarządzania (podejście projektowe i konkursowe do wsparcia publicznego, ewaluacja, monitoring itd.)¹³.

Zgodnie z art. 3 u.z.p.p.r. politykę rozwoju prowadzą Rada Ministrów, samorząd województwa, związki metropolitalne oraz samorząd powiatowy i gminny¹⁴, natomiast jej bezpośrednia realizacja została powierzona instytucjom zarządzającym, pośredniczącym oraz wdrażającym (instytucja pośrednicząca drugiego stopnia), którymi – oprócz klasycznych organów administracji publicznej (minister, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, zarząd województwa) – mogą być na podstawie umowy lub porozumienia jednostki sektora finansów publicznych, a nawet podmioty prywatne (instytucja pośrednicząca drugiego stopnia)¹⁵.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹² Art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. 2018, poz. 1431), dalej: ustawa wdrożeniowa. Ustawa ta określa zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020. Podstawę systemu realizacji programu operacyjnego mogą stanowić w szczególności przepisy prawa powszechnie obowiązującego, wytyczne, szczegółowy opis osi priorytetowych programu operacyjnego, opis systemu zarządzania i kontroli oraz instrukcje wykonawcze zawierające procedury działania właściwych instytucji.

¹³ K. Olejniczak, *System zarządzania polityką publiczną. Propozycja uniwersalnych ram koncepcyjnych*, „Zoom Politikon” 2013, nr 4, s. 44; www.academia.edu [dostęp: 15.09.2019].

¹⁴ Według art. 3 ustawy wdrożeniowej, o ile ustawa nie stanowi inaczej, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonuje zadania państwa członkowskiego określone w przepisach rozporządzenia ogólnego.

¹⁵ Art. 5 ust. 2–4 u.z.p.p.r. Ustawa wdrożeniowa wprowadza system instytucjonalny, w ramach którego instytucją zarządzającą jest: minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego – w przypadku krajowego programu operacyjnego oraz w przypadku programu EWT, jeżeli instytucja zarządzająca została ustanowiona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz zarząd województwa – w przypadku regionalnego programu operacyjnego (art. 9 ust. 1 ustawy wdrożeniowej). Nadal istnieje również możliwość przekazania zadań instytucji zarządzającej, instytucji pośredniczącej i instytucji wdrażającej.

Podmiotom powołanym do prowadzenia polityki rozwoju powierzono nowe zadania polegające na przygotowywaniu strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz stworzeniu mechanizmów ich realizacji¹⁶.

Kolejnym elementem systemu, najistotniejszym z punktu widzenia podjętego tematu, są instytucje kontroli wewnętrznej¹⁷ i zewnętrznej. Ewolucja stosowanych w tym zakresie rozwiązań doprowadziła do powierzenia sądom administracyjnym nowej kompetencji w zakresie kontroli rozstrzygnięć konkursów dotyczących dystrybucji środków w ramach polityki rozwoju. Rozwiązanie to zostało wprowadzone nowelizacją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i obowiązuje od 1 stycznia 2009 r.¹⁸ Zmiana ustawy miała zapewnić zgodność procedur kontrolnych z polskimi standardami konstytucyjnymi, w szczególności poprzez zagwarantowanie prawa do sądu podmiotom ubiegającym się w procedurze konkursowej o dofinansowanie zgłoszonego projektu. Impulsem do jej wprowadzenia były głosy doktryny i orzecznictwa¹⁹ wskazujące na mankamenty przyjętego pierwotnie rozwiązania, ograniczonego do kontroli wewnętrznej, których zwieńczeniem było wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie, w jakim wyłącza ona możliwość zastosowania przepisów dotyczących postępowania sądownoadministracyjnego do procedury ubiegania się o dofinansowanie oraz udzielania go ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych²⁰.

Na tle wprowadzonych przepisów nadal aktualne pozostają wątpliwości co do zgodności przyjętych rozwiązań z Konstytucją RP. W tym kontekście przywołać należy dwa orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wskazujące na niekonstytucyjność przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w odniesieniu do przyjętej procedury odwoławczej i kontrolnej²¹. W ich rezultacie wprowadzona została kolejna nowelizacja ustawy, polegająca na ujednoczeniu środków odwoławczych przysługujących w ramach poszczególnych konkursów

¹⁶ Art. 26 u.z.p.p.r.; art. 9 ust. 2 ustawy wdrożeniowej.

¹⁷ Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju od początku przewidywała możliwość wewnętrznej weryfikacji rozstrzygnięcia konkursu poprzez wniesienie protestu i wniosku o ponowne rozpatrzenie, które w pierwotnej regulacji kończyło procedurę wyboru projektu.

¹⁸ Art. 6 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. 2008, nr 216, poz. 1370).

¹⁹ P. Brzozowski, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 18 października 2007 r. II SA/Ol 861/07*, LEX/el. 2008; uchwała NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 3/06, www.cbois.gov.pl [dostęp: 15.09.2019].

²⁰ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 lipca 2007 r., nr RPO-550274-I/07/MW, www.rpo.gov.pl/pliki/1184764779.pdf [dostęp: 16.09.2019].

²¹ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r., P 1/11, OTK 2011, nr 10A, poz. 115; postanowienie z dnia 30 października 2012 r., SK 8/12, OTK 2012, nr 9, poz. 111.

oraz na doprecyzowaniu procedury wnoszenia skarg do sądów na uzyskane w ich wyniku rozstrzygnięcia²². Wciąż jednak wysuwane są wątpliwości co do tego, czy obowiązująca regulacja kształtuje relacje jednostki zainteresowanej uzyskaniem dofinansowania z podmiotami realizującymi politykę rozwoju w sposób w pełni odpowiadający standardom ochrony wynikającym z konstytucyjnego prawa do sądu²³, a także – co wydaje się nawet bardziej istotne z perspektywy istoty realizowanej polityki – czy przyczynia się do uzyskania pożądanego rezultatu w postaci osiągnięcia wyznaczonych w jej ramach celów, do których osiągnięcia Polska jest zobligowana jako państwo członkowskie Unii Europejskiej.

Odnosząc się do pierwszego ze wskazanych aspektów, należy zauważyć, że w doktrynie zwraca się uwagę, iż prawo do sądu stanowi kategorię złożoną, obejmującą kilka powiązanych ze sobą elementów, na które składają się: 1) zagwarantowanie dostępu do sądu; 2) posiadanie przez organ udzielający ochrony prawnej wszystkich cech sądu; 3) zapewnienie właściwego (sprawiedliwego, praworządnego, rzetelnego, uczciwego) przebiegu procesu; 4) szybkie i skuteczne wykonanie orzeczeń sądów²⁴. W opracowanych pod auspicjami Europejskiego Komitetu Współpracy Prawnej Rady Europy wytycznych w zakresie podstawowych wymagań składających się na prawo do sądu w zakresie kontroli administracji dokonywanej z punktu widzenia legalności w szczególności przyjęto następujące zasady: 1) niezawisłość i bezstronność powołanego na mocy ustawy sądu; 2) sprawiedliwość i rozsądny czas postępowania, uczciwość i publiczny charakter przeprowadzonej przed sądem rozprawy; 3) efektywność udzielonej ochrony²⁵.

W świetle powyższego szybkie i skuteczne wykonanie wyroków sądowych należy uznać za element mający podstawowe znaczenie dla oceny ostatecznego rezultatu dokonywanej kontroli. Na aspekt związany z efektywnością systemu

²² Ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. poz. 714).

²³ Wątpliwości co do zgodności z Konstytucją regulacji zawartej w art. 30i u.z.p.p.r. w wersji obowiązującej od 28 czerwca 2013 r., według której: 1) właściwa instytucja zarządzająca w razie wyczerpania środków na realizację określonego działania lub priorytetu, na którymkolwiek etapie prowadzenia procedury odwoławczej, nakazuje pozostawienie protestu bez rozpoznania, informując jednocześnie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego; 2) sąd, uwzględniając skargę, stwierdza tylko, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i nie przekazuje projektu do ponownego rozpoznania – rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny wyrokiem w sprawie SK 17/17 z dnia 3 listopada 2018 r., uznając wyżej wskazany przepis za zgodny z Konstytucją.

²⁴ A. Zieliński, *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 2, s. 17 i n.

²⁵ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 102.

ochrony sądowej zwracano uwagę od dawna, zwłaszcza w kontekście funkcjonującego w Polsce kasacyjnego modelu sądownictwa administracyjnego. Na jego istotne mankamenty wskazywał Jerzy S. Langrod, według którego w takim ujęciu sądownictwo administracyjne traci „w ogóle wszelki cel istnienia, gdyż staje się formą, a przestaje mieć cośkolwiek wspólnego z istotą materialnej kontroli, która jest jej zadaniem i racją bytu”²⁶.

Odnosząc się do drugiego aspektu, można zakwestionować przydatność modelu kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne z punktu widzenia realizacji celów zdefiniowanych w dziedzinie prowadzenia polityki rozwoju, wynikających z powszechnie obowiązujących aktów prawa europejskiego i krajowego. Zakres i instrumenty kontroli, jakimi dysponują sądy administracyjne, są niedostosowane do specyfiki przedmiotu kontroli. Kryteria, na podstawie których dokonuje się selekcji projektów, oparte są na parametrach jakościowych i ilościowych, często odnoszących się do aspektu innowacyjności (szeroko rozumianej) danego rozwiązania. Skierowanie tego rodzaju rozstrzygnięć do kontroli sądom administracyjnym, które co do zasady sprawują kontrolę działalności administracji publicznej w oparciu o kryterium legalności rozumianej jako zgodność z powszechnie obowiązującym prawem²⁷, oznacza akceptację kontroli ograniczonej *de facto* do kwestii formalnych²⁸. Istotne wydaje się przy tym, że – z uwagi na ograniczony w czasie zakres obowiązywania regulacji stanowiących podstawę kontrolowanych rozstrzygnięć i ich kazuistyczny charakter – wyroki sądów nie tworzą linii orzeczniczej, która pozwalałaby na wykreowanie ogólnej „dobrej praktyki” działalności poszczególnych instytucji realizujących politykę rozwoju. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na aspekt ograniczonej skuteczności wyroków sądów, związany z wyczerpaniem w trakcie procedury kontrolnej środków przeznaczonych na realizację określonego działania lub priorytetu. W takich sytuacjach sądy, uwzględniając skargę, mają jedynie możliwość stwierdzenia, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo.

Wszystkie wskazane mankamenty przemawiają za koniecznością poszukiwania nowych rozwiązań optymalizujących zewnętrzną kontrolę realizacji po-

²⁶ J.S. Langrod, *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa–Kraków 1929, s. 161.

²⁷ Tzw. prawo konkursowe, w oparciu o które wylaniane są do dofinansowania projekty, było i na obecnym etapie również znajduje się w regulaminach konkursów, instrukcjach wypełniania wniosków o dofinansowanie, szczegółowych opisach osi priorytetowych itp., niemieszczących się w katalogu powszechnie obowiązujących źródeł prawa, o których jest mowa w Konstytucji, stąd wątpliwość, czy sądy administracyjne dysponują odpowiednim wzorcem kontroli.

²⁸ Na podobny problem wskazuje się także w zakresie regulacji dotyczących bezpieczeństwa żywności. Zob. A. Wilk-Ilewicz, *Możliwość wpływu sądów administracyjnych na bezpieczeństwo żywności – kazuistyczne sprawowanie kontroli czy świadome budowanie systemu ochrony*, referat wygłoszony na konferencji zorganizowanej przez Sąd Najwyższy pn. „Jednolitość orzecznictwa. Standardy – instrumenty – praktyka”, 21 listopada 2013 r.

lityki rozwoju. Rozwiązania te w większym niż dotychczas stopniu powinny się koncentrować na kontroli tego, czy przeprowadzona ocena i w konsekwencji wybór określonego projektu do dofinansowania w najpełniejszy sposób realizują założone cele polityki. Powinny jednocześnie uwzględniać dyrektywy aksjologiczne wynikające z Konstytucji RP oraz z innych aktów prawnych o charakterze generalnym, takich jak Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁹, a także uwzględniać standardy wynikające z szeroko pojętego prawa do dobrej administracji oraz wymagania stawiane przez specyfikę przedmiotu kontroli, stanowiącego *sui generis* działanie administracji niepodlegające przepisom kodeksu postępowania administracyjnego³⁰.

Ta ostatnia kwestia, czyli charakter przedmiotu kontroli, ma decydujące znaczenie, a co za tym idzie determinuje wybór właściwego modelu kontroli. Uzasadnione wydaje się stanowisko, że rozstrzygnięcie konkursu stanowi akt realizacji polityki rozwoju i jako takie nie jest klasyczną prawną formą działania administracji, lecz formą realizacji polityki administracyjnej (polityki rozwoju). Przyjęcie takiego założenia zasadniczo zmienia sposób patrzenia na rozważane zagadnienie. Zakładając, że przedmiotem kontroli jest rozstrzygnięcie konkursu jako akt realizacji polityki, kryterium najistotniejszym staje się stopień realizacji wyznaczonego w jej ramach celu, a nie ochrona „prawa do” uzyskania dofinansowania. Oczywiście jest przy tym, że przyznanie dofinansowania musi następować w oparciu o przejrzyste reguły i z poszanowaniem zasady równości wszystkich ubiegających się o nie podmiotów. Trzeba też pamiętać, że realizowanie polityki rozwoju ma charakter w dużej mierze organizatorski, polega bowiem na realizowaniu przez państwa członkowskie lub regiony celów określonych na poziomie Unii Europejskiej nie za pomocą regulacji o charakterze generalnym i abstrakcyjnym czy też indywidualnych władczych rozstrzygnięć, lecz przy użyciu systemu bodźców ekonomicznych, mających zachęcić podmioty – zarówno z sektora finansów publicznych, jak i spoza niego – do podjęcia określonych działań.

W świetle powyższego można i warto nawiązać do klasycznego, wywiedzionego z teorii administracji podejścia, zgodnie z którym organizowanie jako istota administrowania nie jest celem samym w sobie, a jedynie środkiem do osią-

²⁹ Polska, podpisując tzw. protokół brytyjski, nie uznała w pełni mocy obowiązującej tego aktu, jednak pośrednio oddziałuje on na polski system prawny za pośrednictwem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

³⁰ Art. 37 u.z.p.p.r. wyłącza stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych. Analogicznie art. 50 ustawy wdrożeniowej stanowi, że do postępowania w zakresie ubiegania się o dofinansowanie oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem przepisów dotyczących wyłączenia pracowników organu i sposobu obliczania terminów, chyba że ustawa stanowi inaczej.

gnięcia określonego celu. Prawidłowy proces organizowania musi polegać na porównywaniu jeszcze w toku procesu realizacji wyników faktycznie osiągniętych z wynikami, które organizator zamierza osiągnąć³¹.

Należy zatem postawić tezę, że prowadzenie tego rodzaju działalności o charakterze organizatorskim pociąga za sobą konieczność odpowiedniego dostosowania modelu kontroli dla zapewnienia prawidłowości zarówno samego procesu realizacji celu, jak i osiągnięcia w procesie realizacji jak najlepszych rezultatów³². Punktem odniesienia dla prowadzonej kontroli winny być strategie przyjęte na poszczególnych poziomach systemu.

W takim systemie, obok kontroli działania administracji z punktu widzenia zgodności z prawem (kontroli legalności), pojawia się drugie, nie mniej ważne zadanie, a mianowicie tzw. kontrola wykonania, tj. kontrola rezultatów działań administracji. Przy jej sprawowaniu istotne znaczenie przypisuje się powszechnie czynnikowi społecznemu w kontekście zapewnienia bezpośredniego wpływu obywateli na administrację, poprzez wprowadzenie możliwości inicjowania kontroli jej działania na zasadzie „kontroli oddolnej”³³ czy też nowego rodzaju kontroli polegającej na szerokim dostępie do informacji o działalności administracji³⁴.

System kontroli powinien wykrywać popełnione błędy, ale również określać, jakie sytuacje powodują błędy danego rodzaju, a także tworzyć możliwości zapobiegania ich powstawaniu w przyszłości. Realizacja tych zadań następuje przez wykrywanie źródeł powstawania błędów, analizę przyczyn ich powstawania oraz potencjalnie prewencyjne oddziaływanie kontroli. Przy czym im silniejszy ten ostatni aspekt systemu kontroli, tym wyżej należy ocenić stworzony system³⁵.

Dla realizacji powierzonych jej funkcji kontrola musi spełniać określone wymagania: 1) być bezstronna; 2) być fachowa; 3) posiadać środki zapewniające efektywność jej działania, rozumianą jako wykorzystanie wyników kontroli do poprawy jakości działania stworzonego aparatu administracyjnego³⁶.

O ile można uznać, że przyjęty w Polsce model sądowej kontroli rozstrzygnięć podejmowanych w ramach realizacji polityki rozwoju spełnia pierwsze i drugie z wyróżnionych kryteriów „dobrej kontroli”, o tyle wątpliwości powstają w odniesieniu do realizacji trzeciego z nich. Pomijając kontrowersje dotyczące przyjęcia wzorca kontroli (rozumianego jako akt powszechnie obowiązującego prawa, z którym można by konfrontować zarówno procedurę prowadzącą do

³¹ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 346.

³² Szerzej o problematyce kontroli w administracji zob. A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2006.

³³ *Ibidem*, s. 346.

³⁴ D. Sześciło (red.), A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, *op. cit.*, s. 238–239.

³⁵ A. Sylwestrzak, *op. cit.*, s. 348.

³⁶ *Ibidem*, s. 349.

wyłonienia projektu, jak i stopień realizacji przez ten projekt przyjętego celu)³⁷, sąd administracyjny badający działalność administracji z punktu widzenia jej legalności jest właściwie pozbawiony możliwości prowadzenia w tym zakresie ustaleń o charakterze faktycznym (np. powołania biegłych) – ma możliwość przeprowadzenia jedynie kontroli o charakterze formalnym³⁸.

Wprowadzenie dziesięć lat temu do systemu realizacji polityki rozwoju kontroli sąduo-administracyjnej wyboru projektów do dofinansowania należy ocenić krytycznie ze względu na jej marginalną rolę z punktu widzenia (1) efektywności systemu prowadzenia polityki rozwoju oraz (2) niskiej efektywności udzielonej ochrony. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest niedostosowanie przyjętego trybu kontroli do jej przedmiotu, który charakteryzuje się daleko idącą odmiennością w stosunku do typowych działań administracji publicznej, polegających na rozstrzygnięciu o prawach i obowiązkach jednostki w oparciu o przepisy powszechnie obowiązującego prawa.

Za szczególnie istotne należy uznać dwa czynniki ograniczające skuteczność kontroli sąduo-administracyjnej w aspekcie prewencyjnym, rozumianym jako kształtowanie – poprzez tworzenie linii orzeczniczej – tzw. dobrej praktyki działania organów administracji. Pierwszy z nich to różnorodność regulacji stanowiących wzorzec kontroli – regulaminy, kryteria wyboru czy wytyczne dla wnioskodawców są bowiem tworzone przez każdy podmiot prowadzący nabór wniosków odrębnie na potrzeby każdego konkursu. Drugi to ograniczenie w czasie realizacji polityki. Czynnikiem ten ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia potencjalnego oddziaływania kontroli. W przypadku zakończenia okresu realizacji projektu lub wyczerpania środków przeznaczonych na jego realizację przeprowadzenie kontroli przez sąd i stwierdzenie w jej ramach nieprawidłowości może skutkować wyłącznie stwierdzeniem, że procedura została przeprowadzona w sposób naruszający prawo³⁹. W szczególności nie ma prawnej możliwości ponownego przeprowadzenia oceny projektu czy też ubiegania się o jakąkolwiek rekompensatę za „utracone korzyści”. Kontrola w tym kształcie staje się zatem „kontrolą dla

³⁷ Sądy zobowiązane na mocy ustawy do przeprowadzania kontroli rozstrzygnięć wydawanych w ramach konkursów prowadzonych w ramach polityki rozwoju dokonywały funkcjonalnej wykładni pojęcia powszechnie obowiązującego źródła praw. Por. np. wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., II GSK 1110/10; wyrok NSA z dnia 19 października 2010 r., II GSK 1129/2010; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2010 r., II GSK 1377/10.

³⁸ K. Brysiewicz, R. Poździk, *op. cit.*; R. Poździk, *Obowiązek zwrotu pomocy z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez państwo członkowskie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 2, s. 11–12.

³⁹ Na problemy związane z faktycznym brakiem możliwości realizacji kontroli sądowej w zakreslonych w ustawie o prowadzeniu polityki rozwoju terminach wskazuje Marek Szubiakowski (*Postępowanie w sprawie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju oraz sądowa kontrola w tych sprawach*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 4).

samej kontroli”⁴⁰, czyli z istoty rzeczy kontrolą o niskiej efektywności, co nie może pozostać bez wpływu na obniżenie autorytetu sądów. Zwraca uwagę również brak odniesień do kontroli sądowej w pracach naukowych analizujących zagadnienia z zakresu polityki rozwoju (polityki publicznej) czy zarządzania publicznego, a przecież w sprawnie funkcjonującym systemie powinna ona stanowić istotny element etapu realizacji polityki. O pozostawianiu kontroli sądownoadministracyjnej poza „systemem realizacji” świadczy też raport Najwyższej Izby Kontroli pn. „Informacja o wynikach kontroli. Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020”, w której brak jakiegokolwiek wzmianki o wpływie orzecznictwa sądowego na realizację polityki rozwoju⁴¹.

Mając na względzie, że prawidłowe wykorzystanie środków, przynoszące w efekcie rozwój społeczny i gospodarczy kraju, zależy w dużej mierze od skuteczności działań kontrolnych oraz to, że z każdą kolejną perspektywą finansową wzrasta odpowiedzialność państw członkowskich za prawidłowe wykorzystanie funduszy unijnych oraz osiągnięcie jasnych i wymiernych celów⁴², konieczne jest dołożenie starań dla zmaksymalizowania efektów prowadzonej polityki. Istotne w tej kwestii są konstatacje Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku w sprawie SK 17/17, który – stwierdzając zgodność z Konstytucją art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r. – wskazał, że przepis ten wprowadza dopuszczalny w świetle art. 78 Konstytucji wyjątek od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zauważył jednocześnie, że wartością, dla realizacji której ustawodawca wprowadził kwestionowane wyłączenie, była ochrona porządku publicznego oraz praw innych osób. Argumentował, że prawidłowe funkcjonowanie procedur administracyjnych i sądowych, ocenianych w rozpatrywanej sprawie, zakłada ich efektywność, sprawność i szybkość⁴³.

W związku z powyższym należy rozważyć przydatność zastosowania do działań podejmowanych przez administrację w ramach prowadzenia polityki rozwoju innego, bardziej odpowiadającego przedmiotowi kontroli modelu, np. kontroli ewaluacyjnej (ocennej), prowadzonej przez podmioty inne niż sądy administracyjne w obecnym modelu ich działania. Kontrola ewaluacyjna, której model

⁴⁰ Zob. J. Starościak, *op. cit.*

⁴¹ www.wspolnota.org.pl [dostęp: 16.09.2019].

⁴² M. Szymański, *System wdrażania i kontroli projektów UE – Ustawa o realizacji polityki spójności 2014–2020 (część I)*, „Kontrola Państwa” 2014, nr 5, s. 10; <http://yadda.icm.edu.pl> [dostęp: 15.09.2019].

⁴³ Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny zauważył, że ze względu na określony w prawie europejskim czas, w którym środki na dofinansowanie muszą być pozyskane, wykorzystane i rozliczone, który to okres nie może być decyzją krajowego prawodawcy wydłużony, wyeliminowanie konieczności merytorycznego rozpatrywania bezprzedmiotowego – wobec wyczerpania funduszy – środka zaskarżenia stanowi rozwiązanie przydatne do realizacji zakładanego przez ustawodawcę celu. Por. Komunikat PO SK 17/17, <http://trybunal.gov.pl/s/sk-1717> [dostęp: 16.09.2019].

ukszałtował się historycznie w sektorze prywatnym, jest oceniana w piśmiennictwie jako metoda nowoczesna, odpowiadająca potrzebom kontroli nowych, coraz bardziej złożonych form działania administracji. Model ten kładzie nacisk na aspekt szacunkowy oceny, opierający się na wartościowaniu⁴⁴. Dla jego realizacji nie jest konieczne istnienie wzorca kontroli skonstruowanego w oparciu o powszechnie obowiązujące akty prawne, jak w przypadku kontroli realizowanej przez sąd administracyjny. Być może celowe byłoby powołanie odrębnej instytucji kontroli, ukształtowanej zgodnie z modelem instytucjonalnie niezależnego zewnętrznego audytu⁴⁵, czy też ewentualnie formy arbitrażu. Instytucja taka, przy zagwarantowaniu spełnienia dwóch pierwszych z wyróżnionych wyżej kryteriów skutecznej kontroli – niezależności i fachowości, w pełniejszy sposób odpowiadałaby trzeciemu z nich, dysponując lepszymi, bardziej skutecznymi narzędziami realizacji powierzonych jej funkcji, a przez to mogłaby wywierać realny wpływ na działania administracji.

Bibliografia

- Brysiewicz K., Poździk R., *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z funduszy unijnych w Polsce – uwagi na tle wyroku TK z 12.12.2011 r. (P 1/11)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 10.
- Brzozowski P., *Glosa do postanowienia WSA z dnia 18 października 2007 r. II SA/Ol 861/07*, LEX/el. 2008.
- Jaworski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Langrod J.S., *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa–Kraków 1929.
- Lis D., *Polityka rozwoju regionalnego w ujęciu normatywnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 11.
- Olejniczak K., *System zarządzania polityką publiczną. Propozycja uniwersalnych ram koncepcyjnych*, „Zoom Politikon” 2013, nr 4.
- Poździk R., *Obowiązek zwrotu pomocy z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez państwo członkowskie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 2.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2006.
- Sześciło D., *Wprowadzenie*, [w:] D. Sześciło (red.), A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.

⁴⁴ J. Jaworski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 47.

⁴⁵ Na przykład na wzór instytucjonalny Trybunału Obrachunkowego Unii Europejskiej.

- Szubiakowski M., *Postępowanie w sprawie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju oraz sądowa kontrola w tych sprawach*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 4.
- Szymański M., *System wdrażania i kontroli projektów UE – Ustawa o realizacji polityki spójności 2014–2020 (część I)*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 5.
- Zieliński A., *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 2.
- Zybała A., *Polityka publiczna wobec teorii i praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Polityczne” 2015, t. 18.

Abstract: The article addresses the issue of judicial review of decisions in the area of development policy (that consist in not qualifying a specific project for funding) and an attempt is made to assess the functioning of this measure on the tenth anniversary of its introduction into the national system for implementing this policy. The analysis of legal acts, doctrine and case law in the field of development policy allows one to draw the conclusion that the act of implementing the policy, i.e. selection of a specific project for financing, is a *sui generis* operation of administration, not subject to the provisions of the Code of Administrative Procedure. The most important criterion for assessing this measure should be its effectiveness, understood as the highest degree of implementation of the objective assumed under development policy. Hence, the model of review adopted in Poland and applied by administrative courts, appointed to examine the legality of reviewed acts, does not meet the expectations. The article is an attempt to assess the adopted review model in terms of its impact on the effectiveness of the development policy system and the effectiveness of protection granted.

Keywords: development policy; judicial review

Streszczenie: W artykule podjęto temat sądowej kontroli rozstrzygnięć z zakresu polityki rozwoju (polegających na niezakwalifikowaniu konkretnego projektu do uzyskania dofinansowania) i dokonano próby oceny funkcjonowania tej instytucji w dziesiątą rocznicę jej wprowadzenia do krajowego systemu realizacji tej polityki. Analiza aktów prawnych, doktryny i orzecznictwa z zakresu polityki rozwoju prowadzi do wniosku, że akt realizacji polityki, jakim jest wyłonienie do dofinansowania konkretnego projektu, stanowi *sui generis* działanie administracji niepodlegające przepisom kodeksu postępowania administracyjnego. Najistotniejszym kryterium oceny tego działania powinna być jego efektywność, rozumiana jako najwyższy stopień realizacji celu założonego w ramach polityki rozwoju. Stąd też przyjęty w Polsce model kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne, powołane do badania legalności kontrolowanych aktów, nie spełnia pokładanych w nim oczekiwań. Artykuł stanowi próbę oceny przyjętego modelu kontroli pod względem jej wpływu na efektywność systemu prowadzenia polityki rozwoju oraz na skuteczność udzielonej ochrony.

Słowa kluczowe: polityka rozwoju; sądowa kontrola

