

Dr hab. Ewa Szewczyk, prof. UZ

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID: 0000-0002-2980-6564

e-mail: e.szewczyk@wpa.uz.zgora.pl

Dr Marta Ćwiklińska

Uniwersytet Kaliski

ORCID: 0009-0003-1977-572X

e-mail: m.cwiklinska@uniwersytetkaliski.edu.pl

Postępowania w sprawie wyboru projektu współfinansowanego ze środków UE

On proceedings for obtaining projects co-financed by EU

Streszczenie

W artykule autorki poszukiwały odpowiedzi na pytanie, jakie cechy stanowią o największych odrębnościach postępowania o przyznanie dofinansowania w stosunku do postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. Wykorzystały do tego metodę formalno-dogmatyczną. Niniejszy zabieg był niezbędny, by sformułować tezę o braku konieczności nowelizacji przepisów postępowania w sprawie wyboru projektu współfinansowanego ze środków UE. Jednakże interwencji ustawodawcy wymaga sposób zaskarżania rozstrzygnięć w toku postępowania. Można także sformułować wniosek, iż dychotomia w sposobie zaskarżenia w obu rodzajach postępowania nie sprzyja zasadzie równości stron obrotu gospodarczego, a ustanowienie jasnych reguł odnoszących się do zaskarżania czynności podjętych w takich postępowaniach mogłoby wzmocnić konstytucyjne prawo do sądu. Owa dychotomia polega tym, że istnieją dwa odrębne reżimy zaskarżania rozstrzygnięć w toku postępowania oraz po zawarciu umowy o dofinansowanie. W pierwszej kolejności należy zatem apelować do prawodawcy, by wprowadził definicję legalną umowy administracyjnej. W następnej kolejności ustawodawca powinien uchwalić takie normy prawne, które ujednoliciłyby sposób zaskarżania (w administracyjnym toku instancji, na drodze sądowoadministracyjnej albo cywilnej). Wskazanie potrzeby wprowadzenia proponowanych zmian jest głównym celem artykułu.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, postępowanie trzeciej generacji, dofinansowanie projektów ze środków unijnych

JEL: K23

Abstract

In the article, the authors sought the answer to the question what features constitute the biggest differences between the granting procedure and the administrative procedure. For this they used the formal and dogmatic method. This procedure was necessary to formulate the thesis that there is no need to amend the provisions of the procedure for selecting a project co-financed from EU funds. However, the intervention of the legislator requires the method of appealing against decisions during the proceedings. It can also be concluded that the dichotomy in the method of appealing in both types of proceedings is not conducive to the principle of equality of parties to transactions, and the establishment of clear rules relating to appealing against actions taken in such proceedings could strengthen the constitutional right to a court. This dichotomy means that there are two separate regimes for appealing against decisions during the proceedings and after concluding the co-financing agreement. Therefore, first of all, we should appeal to the legislator to introduce a legal definition of an administrative contract. Next, the legislator should adopt legal norms that would standardize the method of appealing (in the administrative course of proceedings, in administrative or civil courts). Indicating the need to introduce the proposed changes is the main goal of the article.

Keywords: administrative proceedings, third-generation proceedings, co-financing project from EU funds

Wprowadzenie

Korzystanie z unijnych środków finansowych bez wątpienia niesie ze sobą wiele korzyści. Umiejętne wykorzystywanie tych środków pozwala wspierać przedsiębiorczość poprzez finansowanie innowacji, startupów czy projektów badawczych. Należy mieć jednak na uwadze, że dofinansowanie projektu jest równoznaczne z korzystaniem przez beneficjenta ze środków publicznych. To z kolei pozwala zakwalifikować proces przyznania środków finansowych jako rodzaj postępowania administracyjnego. Konsekwencją tego jest to, że na wnioskodawcy spoczywa szereg obowiązków w toku postępowania o przyznanie środków, a następnie restrykcji związanych z ich wydatkowaniem. Wszystko to powoduje, że postępowania w sprawie uzyskania dofinansowania cechują się dużą odrębnością w stosunku do klasycznego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. W niniejszej publikacji autorki wskazują na główne atrybuty pozwalające na wyodrębnienie tego rodzaju postępowań administracyjnych.

Poprzez dofinansowanie należy rozumieć przyznanie beneficjentowi środków finansowych na podstawie umowy o dofinansowanie projektu, ze środków Unii Europejskiej. Ubieganie się o fundusze ze środków Unii Europejskiej i kwestie odnoszące się do ich zwrotu polski ustawodawca unormował w drodze kompilacji rozwiązań cywilistycznych z rozwiązaniami o charakterze administracyjnym. To spowodowało, że ma ono charakter mieszany, oprócz tego ma ono również charakter wieloetapowy (Szewczyk, 2014, s. 35). Sama zaś umowa o dofinansowanie łączy rozwiązania konstrukcyjne charakterystyczne dla prawa zobowiązań z elementami prawa publicznego, obejmującymi tryb oraz zakres przedmiotowy i podmiotowy tych umów¹. W postępowaniu mającym na celu uzyskanie dofinansowania unijnego występują dwa zasadnicze etapy. Władczy etap działania administracji polegający na ocenie projektu przedstawionego przez wnioskodawcę poprzedza etap cywilnoprawny, rozpoczynający się z chwilą ostatecznego zakończenia oceny projektu i podpisania umowy o dofinansowanie (Ostałowski, 2014, s. 76).

Zdaniem J. Ostałowskiego (2017) postępowanie mające na celu wybór projektów do dofinansowania „zostało ukształtowane jako specyficzne postępowanie rozdzielcze o charakterze administracyjnym, prowadzące do zawarcia umowy cywilnoprawnej, regulującej zasady wykorzystania środków publicznych. Należy je zaliczyć do szerszej grupy postępowań związanych z dystrybucją środków w gospodarce i wspieraniem różnego typu inicjatyw. W postępowaniach takich problematyczne bywa wytyczenie granicy pomiędzy fazą administracyjną postępowania, a fazą cywilnoprawną (...) dyskusyjne stają się charakter samego postępowania, reguły nim rządzące oraz zakres ewentualnej kontroli sądowej”².

Obecnie publiczny konkurs obejmujący czynności poprzedzające zawarcie umowy zalicza się do czynności administracyjnych. Również samo rozstrzygnięcie w przedmiocie odmowy dofinansowania zalicza się do aktów administracyjnych. Rozstrzyga ono w sposób władczy indywidualną sprawę konkretnego podmiotu (wnioskodawcy), odmawia-

jąc mu przyznania uprawnienia na podstawie przepisu prawa powszechnie obowiązującego³. Z kolei po zakończeniu konkursu i wyłonieniu kandydata, z którym zostanie podpisana umowa, ma miejsce zawarcie umowy, na co składają się czynności cywilnoprawne.

Statystycznie umowa o dofinansowanie stanowi jedną z najczęściej zawieranych umów w administracji. Z danych zawartych na stronie internetowej Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej wynika, że do 20.09.2020 r. zawarto jedynie 147 umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. Natomiast do końca 2019 r. w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 zawarto 58 040 umów o dofinansowanie. W pierwszym kwartale 2020 r. podpisano 2829 takich umów⁴. Według stanu na 28.01.2024 r., kiedy został wydany ostatni komunikat Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, od momentu uruchomienia programu zawarto 103 223 takich umów⁵.

Postępowanie prowadzące do pozyskania środków publicznych z programów operacyjnych odbywa się w dwóch etapach. Pierwszy z nich obejmuje konkurs, natomiast drugi – będący następstwem pierwszego – zawarcie umowy o dofinansowanie z finalistą (-ami) konkursu, w ramach którego dochodzi do wyłonienia najlepszych projektów spośród wszystkich złożonych wniosków o dofinansowanie. Jest to postępowanie w sprawie działań podejmowanych w formach niewładczych (Matan, 2021, s. 48).

Jak już wspomniano, w literaturze przedmiotu postępowanie w sprawie dofinansowania projektu zalicza się do procedur administracyjnych trzeciej generacji (Kmieciak, 2015, s. 3 i n.; odmiennie: Poźdźik, 2016a, art. 39). Cechą charakterystyczną pozwalającą na odróżnienie tego rodzaju postępowań jest ustanowienie swoistego sposobu wymiany informacji (z założenia mniej sformalizowanego w przeciwieństwie do postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego) między organami administracji publicznej a stroną postępowania (Barnes, 2008, s. 4). Procedury trzeciej generacji realizują orzeczniczą, regulacyjną albo administracyjną bądź kojarzoną z nową administracyjną koncepcją zarządzania (*new administrative concept of governance*) wizję wypełniania zadań publicznych. Jednocześnie warto podkreślić, że w tego rodzaju postępowaniach prawodawca przewidział szereg modyfikacji w stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Tryby wyboru projektów do dofinansowania

W myśl art. 38 ust. 1 ustawy z 28.04.2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027⁶ cele programu są osiąganymi przez realizację projektów objętych dofinansowaniem. Procedury konkursowe mogą przewidywać z góry pewne ograniczenia o charakterze podmiotowym lub przedmiotowym. Taka konstrukcja reguł konkursu wyklucza z niego wnioskodawców lub projekty niespełniające założonych kryteriów wyboru.

W określeniu wzorca ujednolicającego procedurę wyboru projektów pomocne mogą być wytyczne dotyczące trybu dokonywania wyboru projektów. W myśl art. 5 ust. 1 pkt 4 u.w. może je wydać minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonujący zadania państwa członkowskiego.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy z 28.04.2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności wybór projektów do dofinansowania – w przypadku krajowego programu albo regionalnego programu. Instytucja zarządzająca może powierzyć instytucji pośredniczącej, w drodze porozumienia albo umowy, zadania związane z realizacją krajowego programu, jednak w przywołanym fragmencie tekstu ustawy wskazane będzie ograniczenie się do sformułowania „właściwa instytucja”. Ponadto zapewnia ona wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. Zasady te mają charakter normatywny i są ze sobą ściśle skorelowane. Stanowią gwarancję równego traktowania wszystkich potencjalnych beneficjentów pomocy unijnej i znajdują umocowanie w zasadzie równego dostępu do pomocy, wywodzącej się z traktatowej zasady równości⁷. Obowiązek poszanowania wskazanych zasad dotyczy każdego etapu konkursu, począwszy od momentu przygotowania regulaminu konkursu i formularza aplikacyjnego, aż po zakończenie postępowania konkursowego⁸.

Zasady przejrzystości, rzetelności, bezstronności wyboru projektów oraz równości traktowania wnioskodawców w dostępie do informacji o zasadach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania mają charakter systemowy i realizują się poprzez stworzenie takich mechanizmów oceny projektów, które spowodują, że ocena projektu zostanie dokonana na podstawie obiektywnych, a nie subiektywnych przesłanek i kryteriów. Jednocześnie zasady te mają na celu zagwarantowanie pewności i stałości obowiązywania kryteriów oceny i wyboru projektów do dofinansowania oraz eliminowanie ryzyka zaistnienia dowolności stosowanych kryteriów oceny projektów, niweczącej przywołane zasady⁹.

Przyjęcie zasad określonych w art. 45 ust. 1 u.w. służy gwarantowaniu pewności i stałości obowiązywania kryteriów oceny – a w konsekwencji wyboru – projektów do dofinansowania i eliminowaniu w tym zakresie domniemań stwarzających ryzyko zaistnienia pola dla jakiegokolwiek dowolności niweczącej przywołane powyżej zasady, gdy chodzi o stosowane kryteria oceny projektów, a zwłaszcza zasady przejrzystości i rzetelności wyboru projektów oraz zasady równego dostępu wnioskodawców do informacji o warunkach wyboru projektów¹⁰.

***Onus probandi* w postępowaniu konkursowym**

Postępowania w sprawach o dofinansowanie projektów mają charakter sformalizowany. Ocena projektów zgłoszonych do konkursu dokonywana jest na podstawie treści wniosku o dofinansowanie. Za prawidłowość danych zawar-

tych we wniosku oraz ich kompletność, umożliwiającą uznanie, że projekt spełnia konieczne kryteria, odpowiada wnioskodawca. Na nim spoczywa obowiązek starannego, kompletnego i odpowiadającego założeniom danego programu operacyjnego przygotowania dokumentacji konkursowej¹¹, a wcześniej zapoznania się z zasadami przeprowadzania konkursu określonymi w regulaminie, dokumentach stanowiących załączniki do niego, w szczególności z przewodnikiem po kryteriach wyboru projektów oraz instrukcją wypełniania wniosku o dofinansowanie. Wszelkie błędy i wady dokumentacji obciążają wnioskodawcę. Składając wniosek o dofinansowanie oraz dokonując jego ewentualnej korekty, musi on dochować należytej staranności i sprawdzić, czy wszystkie braki zostały należycie poprawione i czy w konsekwencji ich wprowadzenia wnioski i przedstawione dokumenty nie wymagają dokonania jeszcze innych zmian w celu zachowania wewnętrznej spójności. W związku z powyższym w zasadzie cały ciężar prawidłowości sformułowania wniosku ciąży na wnioskodawcach. To od ich umiejętności sformułowania wniosku zależy jego późniejsza ocena. Oznacza to, że podmiot biorący udział w konkursie powinien z bardzo dużą starannością zapoznać się z dokumentacją konkursową i przygotować ją, licząc się z tym, że oceniający sprawdzą spełnienie każdego z poszczególnych wymagań konkursu¹². Każdy uczestnik konkursu, przystępując do niego, jednocześnie wyraża akceptację dla zasad konkursu. Chcąc uzyskać dofinansowanie musi się do tych zasad dokładnie stosować¹³.

Wszystkie te reguły powodują, że ciężar dowodzenia w postępowaniu konkursowym spoczywa na wnioskodawcy. To podmiot wnioskujący o przyznanie dofinansowania – a nie instytucja odpowiedzialna za zarządzanie i realizację programu wsparcia – jest zobowiązany wykazać, że zgłaszany przezeń projekt kryteria te spełnia¹⁴. Brak jest podstaw prawnych, aby domagać się od instytucji organizującej konkurs interpretowania wątpliwości na korzyść wnioskodawcy¹⁵. Takie rozstrzygnięcie zasługuje na aprobatę. Braki w złożonej dokumentacji czy jej niespójność skutkujące zakwestionowaniem spełnienia przez wniosek określonych kryteriów muszą zostać ocenione negatywnie. Przyjęcie przeciwnego rozkładu ciężaru dowodu spowodowałoby, że na organach administracji publicznej ciążyłyby wymogi niemożliwe do spełnienia.

Rozwijając tę myśl, warto wskazać, iż prawodawca dostrzega użyteczność takiego unormowania. Analogiczne rozwiązanie przewiduje art. 27 ust. 2 *in fine* ustawy z 20.02.2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Zgodnie z tym przepisem strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu są obowiązane przedstawiać dowody oraz udzielać wyjaśnień co do okoliczności sprawy, zgodnie z prawdą, bez zatajania czegośkolwiek. Ciężar udowodnienia faktu, a w tym konkretnym przypadku okoliczności wskazanych we wniosku, spoczywa bowiem na osobie (wnioskodawcy), która z tego faktu wywodzi skutki prawne. Ta podstawowa reguła dowodowa (Pietrzykowski, 1997, s. 97) wywodzi się z Kodeksu cywilnego

(art. 6 k.c.), a jest uszczegółowiona w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 227–234 k.p.c.). Przenosi ona na wnioskodawcę wszelką inicjatywę dowodową w zakresie wykazania spełnienia warunków przyznania wnioskowanej pomocy oraz jednocześnie określa brak po stronie organu obowiązku aktywnego poszukiwania dowodów na tę okoliczność, a także działania z urzędu w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. W postępowaniu administracyjnym ogólnym nie przyjęto takiego rozwiązania, lecz zasadę prawdy obiektywnej ustalanej z urzędu. Zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 3 i 4 te same ustawy szczególnej ograniczone zostały również: zasada czynnego udziału stron w postępowaniu i zasada udzielania informacji w ten sposób, że organ zobowiązany jest do ich przestrzegania tylko na żądanie strony. W orzecznictwie wskazuje się również, że obciążenie strony obowiązkiem dowodzenia może mieć miejsce w postępowaniach wszczynanych na wniosek, w szczególności w zakresie dowodów nieznanymi bądź niedostępnymi dla organu (Wegner, 2023, s. 77). Stanowisko, zgodnie z którym ubiegając się o przyznanie płatności strona powinna wykazać się wzmożoną, w stosunku do postępowań wszczynanych z urzędu, aktywnością, nie może budzić wątpliwości. Niezbędne dane i dowody konieczne do uzasadnienia żądania posiada bowiem wyłącznie wnioskodawca. W orzecznictwie ponadto rozwinął się pogląd, zgodnie z którym w tych przypadkach na organach administracji publicznej nie ciąży obowiązek aktywnego poszukiwania dowodów na poparcie stanowiska strony¹⁶. Odmienne ukształtowanie ciężaru dowodu w tego typu postępowaniach stanowiłoby stawianie organom administracji publicznej wymogów niemożliwych do spełnienia.

Jednocześnie w orzecznictwie podkreślono, iż brak aktywności strony nie może automatycznie prowadzić do uznania twierdzeń organu za uzasadnione, nawet jeżeli na pierwszy rzut oka wydaje się, że wnioskodawca rzeczywiście naruszył prawo. W takiej sytuacji organy administracji publicznej powinny wykazać stosowne okoliczności na udowodnienie tego faktu¹⁷. W orzecznictwie wskazano także, że w tego rodzaju procedurach współpraca strony z organami administracji publicznej ma doniosłe znaczenie¹⁸. To bowiem od aktywności strony zależy przyznanie jej wnioskowanych funduszy¹⁹. To specyficzne ukształtowanie postępowania dowodowego stanowi cechę charakterystyczną tego swoistego postępowania administracyjnego trzeciej generacji, pozwalającą na odróżnienie tego rodzaju postępowań od jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Takie ukształtowanie procedury o przyznanie dofinansowania jest zasadne, ponieważ to w interesie wnioskodawcy leży aktywność dowodowa, a inne ukształtowanie ciężaru spowodowałoby, że organom administracji publicznej stawiano by wymogi, którym nie mogą sprostać.

Konkurs

Tryb konkursowy stanowi podstawowy tryb wyboru projektów, w ramach którego składane są wnioski o dofinanso-

wanie projektu. Poprzedza on zawarcie umowy o dofinansowanie. Postępowanie konkursowe polega na wyłonieniu najlepszego projektu, który zagwarantuje osiągnięcie założonego celu we właściwym programie²⁰. Organizatorem konkursu jest instytucja pośrednicząca bądź wdrażająca program operacyjny. W art. 42 i n. ustawodawca określił warunki objęcia projektu dofinansowaniem. Odnosi się to do tych projektów, które spełniły kryteria wyboru projektów, bądź też nie tylko spełniły kryteria wyboru projektów, ale nadto uzyskały wymaganą liczbę punktów, lub – jeśli kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w konkursie nie wystarcza na objęcie dofinansowaniem wszystkich projektów – uzyskały kolejno największą liczbę punktów. Cechą szczególną postępowania konkursowego jest rywalizacja (konkurowanie) między zainteresowanymi wnioskodawcami o określoną pulę środków publicznych (Poźdżik, 2016a).

Charakter konkursu

Mimo, że ustawodawca nie wskazał wprost, że konkurs należy traktować jako postępowanie administracyjne – tak właśnie jest on postrzegany w literaturze przedmiotu (Poźdżik, 2016b, s. 111) oraz judykaturze. Jak wskazał WSA w Gliwicach, „konkurs przeprowadzony w celu wyboru projektów do dofinansowania należy uznać za postępowanie administracyjne, w ramach którego organ administracji publicznej lub w jego imieniu podmiot prywatny, wykonuje przyznane mu prawem kompetencje, załatwia sprawę administracyjną w drodze aktu administracyjnego”²¹. Jak jednak zastrzegł WSA w Rzeszowie, „postępowanie konkursowe nie jest »zwykłym« postępowaniem administracyjnym (przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się w bardzo ograniczonym zakresie wskazanym w art. 50 ustawy wdrożeniowej), ale ma charakter szczególny, jego reguły są zasadniczo wyznaczone przez instytucję organizującą konkurs, która jest też autorem przepisów normujących zasady postępowania konkursowego. Udział beneficjentów w takim konkursie jest dobrowolny, a przystąpienie do konkursu oznacza zgodę na reguły postępowania określone w ogłoszeniu o naborze, regulaminie konkursu i powiązanych dokumentach”²². W literaturze przedmiotu przyznanie lub odmowa przyznania dofinansowania w związku z konkursem i wyborem projektu przez właściwą instytucję jest uznawane za czynność o charakterze konwencjonalnym, czyli władcze rozstrzygnięcie o prawach podmiotów ubiegających się o dofinansowanie, nie zaś za czynność materialno-techniczną, polegającą wyłącznie na obliczeniu i przekazaniu określonej kwoty dotacji. Czynności związane z przeprowadzeniem konkursu (ogłoszenie konkursu, ocena formalna oraz merytoryczna, a także wybór, czyli zatwierdzenie wyników) mają charakter władczy (administracyjnoprawny), a ich elementem jest oświadczenie woli właściwej instytucji z zakresu prawa administracyjnego (Suwaj, 2010, s. 43).

Podkreślenia jednak wymaga, że co do zasady postępowanie stanowiące ocenę projektu nie toczy się według zasad postępowania administracyjnego²³. Uwzględnia się w nim

tylko wskazane w przepisach u.w. odesłania do stosowania niektórych unormowań Kodeksu, co stanowi o szczególnym charakterze tych postępowań.

Normatywny charakter regulaminu konkursu

Regulamin konkursu, unormowany w przepisie art. 51 u.w., jest podstawowym źródłem praw i obowiązków wnioskodawców²⁴. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że regulamin konkursu oraz jego załączniki obowiązujące w danym konkursie mają charakter normatywny²⁵. Nie legitymuje się on jednak statusem aktu normatywnego w ścisłym znaczeniu i „nie jest źródłem prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP, tym niemniej spełnia kryteria źródeł prawa w szerokim tego słowa rozumieniu”²⁶. Regulamin tworzy zbiór norm prawnych mających wiązać w sposób właściwy źródłem prawa. Na ich obowiązywanie godzi się każdy ubiegający się o udzielenie wsparcia²⁷. Nierzadko określa się go mianem swoistego, bądź niezorganizowanego źródła prawa²⁸.

Mimo iż regulamin konkursu nie stanowi przepisu prawa powszechnie obowiązującego, sądy administracyjne rozstrzygające spory w kwestii oceny i wyboru projektów biorą pod uwagę treść regulaminu konkursowego, traktując go jako źródło prawa administracyjnego w szerokim znaczeniu. Podkreśla się jednak, że regulamin jako swoiste bądź niezorganizowane źródło prawa winien stanowić podstawę oceny legalności rozstrzygnięcia konkursowego tylko łącznie z odpowiednimi przepisami prawa powszechnie obowiązującego²⁹. W literaturze przedmiotu zjawisko umieszczania szczegółowych regulacji poza przepisami prawa powszechnie obowiązującego postrzega się jako zjawisko niekonstytucyjne, stanowiące naruszenie art. 87 Konstytucji RP. Już dziesięć lat temu dostrzegł je TK, zwracając uwagę na to, że prawa i obowiązki wnioskodawców powinny być unormowane w aktach prawnych powszechnie obowiązujących. Mimo to wyrok ten jak dotąd nie został implementowany (zob. szerzej Brysiewicz & Poźdźik, 2012, s. 16 i n.; Właźlak, 2013).

Konkurs sprowadza się do rywalizacji między zainteresowanymi podmiotami o udostępnienie i przekazanie im określonej puli środków publicznych. W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowano pogląd, że „informacja o negatywnej ocenie projektu nie jest decyzją administracyjną”. W związku z tym „nieuprawniony byłby wniosek, iż uzasadnienie takiej informacji powinno odpowiadać wymogom przewidzianym dla decyzji administracyjnej. Uzasadnienie musi zatem być zrozumiałe dla strony i wyraźnie, jednoznacznie wskazywać na przyczyny negatywnej oceny, a więc wymieniać uchybienia wraz z ich wyjaśnieniem. Strona powinna bowiem wiedzieć dokładnie, dlaczego jej projekt został oceniony negatywnie”³⁰. Przykładowo dołączenia do informacji o ocenie projektu kart merytorycznych ocen ekspertów nie można uznać za uzasadnienie stanowiska organu, które powinno być rzetelnie uzasadnione³¹.

Stosownie do art. 56 ust. 7 ustawy wdrożeniowej, jeśli projekt otrzyma ocenę negatywną, wnioskodawca uprawniony

jest do wniesienia protestu. Przepis art. 64 ust. 3 ustawy wdrożeniowej stanowi, że wniesienie skargi do WSA możliwe jest jedynie w przypadku nieuwzględnienia protestu, negatywnej ponownej oceny projektu³² lub pozostawienia protestu bez rozpatrzenia. W myśl przepisu art. 63 u.w. wnioskodawcy w przypadku negatywnej oceny projektu, o której mowa w art. 56 ust. 5 i 6, wybieranego w sposób konkurencyjny przysługuje prawo wniesienia protestu w celu ponownego sprawdzenia złożonego przez niego wniosku w zakresie spełniania kryteriów wyboru projektów. Warto wskazać, iż prawodawca wskazał wymogi formalne protestu – wskazanie naruszenia przepisów postępowania w toku postępowania. Zgodnie z art. 66 u.w. protest rozpatrywany jest przez instytucję zarządzającą albo pośredniczącą, jeżeli została ustanowiona dla danego programu i instytucja zarządzająca powierzyła jej zadania w tym zakresie na podstawie porozumienia albo umowy, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.w. Jest to środek prawny dewolutywny albo niedewolutywny, w zależności od tego, czy w danym postępowaniu istnieje instytucja zarządzająca. Protest, zgodnie z obowiązującymi przepisami, rozpoznawany jest na podstawie kryteriów formalnych. W myśl art. 72 u.w. do postępowania zainicjowanego złożeniem protestu będącego formą postępowania odwoławczego od rozstrzygnięć organów administracji publicznej w postępowaniu o dofinansowanie nie stosuje się przepisów ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, z wyjątkiem art. 24 oraz przepisów dotyczących doręczeń i sposobu obliczania terminów, które stosuje się odpowiednio. Jest to o tyle osobliwe rozwiązanie, że takie uregulowanie w swojej istocie bardzo przypomina postępowanie odwoławcze – z tą różnicą, że w przypadku postępowania o dofinansowanie prawodawca posłużył się terminem „protest” zamiast „odwołanie”.

Odesłania do stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu konkursowym

Co do zasady w postępowaniu konkursowym, w procedurze oceny i wyboru wniosków do dofinansowania nie stosuje się przepisów k.p.a. Ustawodawca zawarł jednak kilka odesłań do stosowania przepisów kodeksu, w niektórych tylko przypadkach. Z mocy art. 50 ustawy wdrożeniowej „Do postępowania w zakresie ubiegania się o dofinansowanie oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, z wyjątkiem przepisów dotyczących wyłączenia pracowników organu i sposobu obliczania terminów, chyba że ustawa stanowi inaczej”. Ponadto w myśl art. 43 ust. 4 u.w. do doręczenia wezwania w kwestii uzupełnienia lub poprawienia wniosku stosuje się przepisy działu I rozdziału 8 k.p.a. Nadto jeszcze przepis art. 56 ust. 4 u.w. przewiduje, że do doręczenia wnioskodawcy informacji o zakończeniu oceny projektu i jej wyniku stosuje się przepisy działu I rozdziału 8 k.p.a. Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 50 u.w. sformułowaniem, z którego wynika, że w postępowaniu mającym na celu udzielenie dofinansowania stosuje się przepisy k.p.a. normujące sposo-

by obliczania terminów, oznacza, że jednocześnie ustawodawca wyraźnie wyłączył możliwość stosowania instytucji przywrócenia terminu przewidzianej w art. 58 i 59 k.p.a.³³

Niebagatelne znaczenie ma stosowanie w postępowaniu konkursowym przepisu art. 71 u.w. o wyłączeniu z rozpatrywania protestu osób, które były zaangażowane w przygotowanie projektu, którego protest dotyczy, lub w jego ocenę. Zapewnia to bowiem temu postępowaniu jedną z istotnych cech, jaką stanowi obiektywizm. Jest to rozwiązanie mające na celu skrupulatne zapewnienie obiektywizmu i braku stronniczości w postępowaniu o przyznanie dofinansowania. Warto podkreślić, iż jest to bardziej szczegółowe rozwiązanie niż to, które przewidują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, i zasługuje na aprobatę. Postulat braku stronniczości osoby podejmującej rozstrzygnięcie swoimi korzeniami sięga prawa rzymskiego. Zgodnie ze słownikowym znaczeniem bezstronność łączy się z obiektywizmem. Oznacza ona brak uprzedzeń (Szewczyk, 2020, s. 147). Bezstronnym jest ten, kto nie jest stronniczy, kto jest sprawiedliwy (Szymczak (red.), 1988). W kontekście rozstrzygania sporów bezstronność oznacza działanie w sposób neutralny, wolny od przesądów, uprzedzeń, bez wpływu czy faworyzowania którejkolwiek ze stron danego postępowania (por. Kmiecik, 1998, s. 55).

Z dorobku judykatury oraz doktryny postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego wynika, że instytucja wyłączenia pracownika traktowana jest jako element składowy zasady sprawiedliwości proceduralnej (Kmiecik, 2000, s. 149; zob. również Ardagh, 2006, s. 49). Tworząca jedną z jej podstaw, łańciska maksyma, w myśl której nikt nie powinien być sędzią we własnej sprawie, w kulturze prawnej *common law* traktowana jest jako źródło zasady zachowania bezstronności (*the Rule against Bias*). W regule tej kładzie się nacisk nie tylko na neutralność organu administracji przy rozstrzyganiu sprawy (Groves, 2010; Groves & Lee, 2007, s. 316 i n.), ale przede wszystkim – co należy podkreślić – wymaga ona, aby urzędnik do stojącego przed nim zadania w postaci wydania decyzji podchodził z „otwartym umysłem”³⁴. Celem unormowania zawartego w art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. było uniknięcie sytuacji, w której osobiste zainteresowanie pracownika określonym sposobem załatwienia sprawy stworzy niebezpieczeństwo stronniczego rozstrzygnięcia, nieopartego na obiektywnej ocenie sprawy³⁵.

Ratio legis przesłanki uzasadniającej wyłączenie pracownika na podstawie art. 24 § 1 pkt 5 kodeksu stanowią jedne z najistotniejszych wartości proceduralnych. Jest nią ochrona prawidłowości i rzetelności postępowania oraz bezstronności orzekania³⁶, osiągane poprzez eliminowanie wszelkich przyczyn mogących skutkować jakimikolwiek wątpliwościami co do obiektywizmu organu w rozpoznawaniu określonej sprawy³⁷.

Z tego punktu widzenia istotne znaczenie ma dostępność listy członków komisji oceniającej projekty. Brak informacji o tożsamości osób oceniających projekt pozbawia wnioskodawcę możliwości zweryfikowania, czy w jego sprawie nie zachodziły przesłanki przemawiające za wyłączeniem członka komisji oceny projektów bądź eksperta³⁸.

Zastosowanie przepisów k.p.a. w procedurze odwoławczej

Stosownie do art. 72 u.w. „Do procedury odwoławczej nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, z wyjątkiem przepisów dotyczących wyłączenia pracowników organu, doręczeń i sposobu obliczania terminów”. Oznacza to, że wszelkie pisma w toku procedury odwoławczej kierowane są do beneficjenta na zasadach określonych w art. 39–49b k.p.a. Terminy oblicza się, tak jak o tym stanowi art. 57 Kodeksu (dla porządku warto odnotować, że analizowany przepis odsyła jedynie do przepisu o obliczaniu terminów. A zatem pozostałe unormowania z rozdziału 10 k.p.a., zatytułowanego „Terminy”, odnoszące się do przywrócenia uchybionego terminu, nie mają zastosowania w konkursowym postępowaniu odwoławczym³⁹). Samą zaś procedurę odwoławczą winien cechować obiektywizm. Z tego względu stosuje się przepis art. 24 k.p.a., wskazujący w § 1 i § 3 okoliczności uzasadniające wyłączenie pracownika od udziału w postępowaniu (przykładowo na podstawie analizowanego odesłania pracownik, który brał udział w wydaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie oceny wniosku, nie powinien rozpoznawać protestu wniesionego od tego rozstrzygnięcia⁴⁰).

Dopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu o przyznanie dofinansowania

Szalenie interesującym zagadnieniem jest możliwość zaskarżenia czynności organów administracji publicznej w toku postępowania o przyznanie dofinansowania. Zagadnienie to jest o tyle doniosłe, że może wywoływać różne wątpliwości na etapie wyboru sposobu zaskarżenia danej czynności. Polski prawodawca nie zdecydował się na uregulowanie problematyki umowy administracyjnej w odróżnieniu od ustawodawcy niemieckiego czy francuskiego (Pawłowski, 2022). Ukształtowanie na podstawie przepisów szczególnych różnorodnych form działania administracji mieści się niewątpliwie w ramach przysługującej ustawodawcy swobody kreowania systemu prawnego. Taki zabieg legislacyjny jest nie tylko dopuszczalny, ale i powszechnie stosowany także w innych państwach demokratycznych, w celu zapewnienia elastyczności w działaniu coraz bardziej obciążonej zadaniami administracji publicznej (Schmidt-Assmann, 2013). Powoduje to, iż mamy do czynienia z dychotomią w sposobie zaskarżenia sporów wynikłych z tego rodzaju spraw. Nie ulega wątpliwości, że spory powstałe na skutek niewykonania bądź niewłaściwego wykonania kontraktu zawartego z organami administracji podlegają kognicji sądów powszechnych. Jeśli jednak spór powstanie na wcześniejszym etapie aktywności potencjalnych stron umowy (czyli przed zawarciem umowy), to również powstaje roszczenie, ale jest ono inaczej skonstruowane i w tej sytuacji strona może złożyć skargę do sądu administracyjnego. Dopuszczalność drogi sądowej nie zależy od tego, w jakiej formie działa administracja

publiczna, lecz od tego, czy mamy do czynienia ze sprawą indywidualną w sporze o prawo w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP⁴¹. Z kolei w myśl art. 184 spory z administracją rozstrzygają sądy administracyjne, ale żeby mówić o kognicji sądu administracyjnego, musi istnieć wyraźny przepis rangi ustawowej. Biorąc pod uwagę, iż jedna ze stron potencjalnego sporu jest podmiotem prawa publicznego, to czynności i akty podejmowane przez administrację w toku tych postępowań są oparte na bezpośrednio działającej normie prawnej i mogą być zaskarżone skargą do sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W przypadku tych czynności nie dochodzi do konkretyzacji uprawnienia bądź obowiązku w drodze decyzji, postanowienia czy nawet inaczej nazwanego aktu stosowania prawa, lecz do wykonania ustawy polegającego na realizacji sprecyzowanego w przepisach prawa, uprawnienia lub obowiązku jednostki (Kmieciak, 2007).

Wnioski

Postępowania o przyznanie dofinansowania bez wątpienia w sposób znaczący różnią się od klasycznego wzorca jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego unormowanego przepisami k.p.a. Jak wykazano w niniejszym opracowaniu, mają one cechy pozwalające na zakwalifikowanie ich jako procedur administracyjnych III generacji, zawierają bowiem szereg odrębności w stosunku do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Z drugiej strony, postępowanie o przyznanie dofinansowania powinno realizować za-

sady równości stron, szybkości i ograniczonego formalizmu, czyli kodeksowe reguły postępowania – znane z k.p.a., co pozwala zakwalifikować tego rodzaju postępowania jako administracyjne. Jednakże, należy mieć na uwadze to, że umowy o dofinansowanie nie są zawierane w sytuacji wolnego rynku. Z tego powodu – jak się wydaje – wynikają znaczące różnice w sposobie ich zawierania (czyli samym postępowaniu o przyznanie dofinansowania) oraz zaskarżania. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że mimo iż ubieganie się o fundusze ze środków Unii Europejskiej i kwestie związane z ich zwrotem polski ustawodawca unormował w drodze kompilacji rozwiązań zaczerpniętych z prawa prywatnego oraz prawa publicznego, to sama umowa o dofinansowanie – jako taka – jest umową cywilnoprawną. Już ta okoliczność sama w sobie stanowi utrudnienie w sposobie zaskarżenia takich umów. Odrębności w samym postępowaniu o przyznanie dofinansowania – z uwagi na specyficzny przedmiot tego postępowania – są uzasadnione. Warto jednak apelować, aby ustawodawca poszukiwał sposobu na ujednolicenie reguł rozstrzygania sporów wynikających z zawierania tego rodzaju umów. Panująca bowiem obecnie dychotomia nie sprzyja cywilistycznej zasadzie równości stron obrotu gospodarczego. W pierwszej kolejności należy apelować do prawodawcy by wprowadził definicję legalną umowy administracyjnej. W następnej kolejności ustawodawca powinien uchwalić takie normy prawne, które ujednoliciłyby sposób zaskarżania (w administracyjnym toku instancji, na drodze sądownoadministracyjnej albo cywilnej). Takie zmiany legislacyjne pomogłyby wnioskodawcom dochodzić własnych praw, a także wzmocniłyby konstytucyjne prawo do sądu.

Przypisy/Notes

- ¹ Wyrok NSA z 3.12.2015 r., II GSK 3159/15, ONSAiWSA 2016, poz. 91.
- ² Tamże.
- ³ <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/488344,odmowe-dofinansowania-z-unii-europejskiej-mozna-zaskarzyc-do-sadu.html>
- ⁴ Pełen wykaz realizacji programów na lata 2014–2020, stan na 31.03.2021 r., na podstawie danych z Centralnego Systemu Teleinformatycznego. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/stan-wdrazania-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020-lista-umow-z-miejscami-realizacji/>
- ⁵ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/postepy-w-realizacji-programow-na-lata-2014-2020---stan-na-28-stycznia-2024-roku>
- ⁶ Ustawa z 28.04.2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz.U. z 2022 r., poz. 1079; dalej: ustawa wdrożeniowa lub u.w.).
- ⁷ Wyrok NSA z 14.06.2017 r. II GSK 1549/17, Lex nr 2313813.
- ⁸ Wyrok NSA z 12.10.2018 r. I GSK 2926/18, CBOSA.
- ⁹ Wyrok z 4.11.2019 r. sygn. akt I GSK 362/19, CBOSA.
- ¹⁰ Wyrok NSA z 10.01.2018, II GSK 3825/17, CBOSA.
- ¹¹ Wyrok NSA z 12.08.2020, I GSK 925/20, Lex 3061915; wyrok WSA w Łodzi z 29.10.2019 r. III SA/Łd 698/19, Lex 2748467.
- ¹² Nieprawomocny wyrok WSA w Białymstoku z 21.04.2021, I SA/Bk 124/21, Lex 3175388.
- ¹³ Tamże.
- ¹⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z 7.11.2018 r., I SA/Rz 860/18, Lex 2591175; wyrok NSA z 10.10.2018 r., I GSK 2719/18, Lex 2562761.
- ¹⁵ Wyrok WSA w Łodzi z 28.04.2021 r. III SA/Łd 169/21, Lex 3192899.
- ¹⁶ Wyrok NSA z 26.08.2021 r., sygn. akt I GSK 2074/18, Lex nr 3265246; w tym samym tonie wyrok WSA w Łodzi z 25.01.2023 r., III SA/Łd 314/22, Lex nr 3504644.
- ¹⁷ Wyrok NSA z 12.07.2022 r., sygn. akt I GSK 2638/18, Lex nr 3375634.
- ¹⁸ Wyrok WSA w Olsztynie z 29.06.2022 r., sygn. akt I SA/Ol 271/22, Lex nr 3370920.
- ¹⁹ W wyroku NSA z 27.04.2022 r. sygn. akt I GSK 2604/18 podkreślono, że w kwestii postępowania dowodowego „organ administracji publicznej jest gospodarzem postępowania”.
- ²⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 5.01.2018 r., III SA/Po 833/17, Lex 2434022.
- ²¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 16.10.2017 r., IV SA/Gl 418/17, Lex 2393016.
- ²² Wyrok WSA w Rzeszowie z 14.11.2018 r., I SA/Rz 897/18, Lex 2589804.
- ²³ Wyrok NSA z 2.08.2017 r., II GSK 2073/17, Legalis.
- ²⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z 20.09.2017 r., III SA/Wr 585/17, Lex 2397126.

- ²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 14.01.2020 r., V SA/Wa 2181/19, Lex 3078931; wyrok WSA w Lublinie z 28.02.2018 r., III SA/Lu 7/18, Lex 2469803.
- ²⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 29.05.2018 r., I SA/Kr 395/18, Lex 2504530.
- ²⁷ Wyrok WSA w Łodzi z 26.09.2019 r., III SA/Ld 592/19, Lex 2733944.
- ²⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 22.03.2018 r., III SA/Po 69/18, Lex 2472098.
- ²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 23.05.2017 r., V SA/Wa 733/17, Lex 2404587.
- ³⁰ Wyrok WSA w Łodzi z 14.03.2017 r., III SA/Ld 143/17, Legalis.
- ³¹ Wyrok WSA w Warszawie z 27.04.2017 r., V SA/Wa 574/17, Lex 2480467.
- ³² Zdaniem WSA w Warszawie negatywne oceny projektów należy traktować jak akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30.08.2002 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1860, dalej: p.p.s.a.) – zob. wyrok z 26.06.2019 r. V SA/Wa 979/19, Lex 3111908.
- ³³ Wyrok WSA w Szczecinie z 11.01.2018 r., I SA/sz 937/17, Legalis.
- ³⁴ *The rule against bias requires that (...) decision makers approach their task with an open mind* (Groves, 2014).
- ³⁵ Z uzasadnienia prawomocnego wyroku WSA w Poznaniu z 22.03.2012 r. IV SA/Po 1222/11, Lex nr 1139603.
- ³⁶ Z uzasadnienia wyroku NSA z 23.02.2012 r. II GSK 63/11, Lex nr 1137961.
- ³⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z 15.05.2019 r., I SA/Wr 31/19, Legalis 1951793.
- ³⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 6.07.2017 r., I SA/Kr 501/17, Legalis.
- ³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 22 marca 2017 r. V SA/Wa 315/17, Lex 2323610.
- ⁴⁰ Wyrok NSA z 8.01.2020 r. I GSK 2159/19, Lex 2772420.
- ⁴¹ Szerzej o efektywności kontroli sądowoadministracyjnej rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniach trzeciej generacji zob. Kamiński, 2019.

Bibliografia/References

- Ardagh, A. (2006). *Administrative Law* (wyd. 3). Lawbook Company.
- Barnes, J. (2008). Introduction. Reform and innovation in administrative procedure. W: J. Barners (red.), *Transforming Administrative Procedure*. Global Law Press – Editorial Derecho Global.
- Brysiewicz, K., & Poździk, R. (2012). Ocena i wybór projektów do dofinansowania z funduszy unijnych w Polsce – uwagi na tle wyroku TK z 12.12.2012 r. (sygn. akt P 1/11). *Europejski Przegląd Sądowy*, (10), s. 16 i n.;
- Ćwiklińska, M. (2015). Trzy generacje postępowania administracyjnego a kodeks postępowania administracyjnego. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica*, 75.
- Groves, M. (2007). *The rule against bias*. Faculty of Law, Monash University, Research Paper No 2010/13. https://www.publicappointmentsni.org/files/publicappointmentsni/media-files/The_Rule_Against_Bias_-_Matthew_Groves_2009.pdf
- Groves, M. (2014). Public statements by judges and the Bias Rule. *Monash University Law Review*, 40(1). 115–147. https://www.monash.edu/_data/assets/pdf_file/0004/139837/groves.pdf
- Groves, M., & Lee, H. P. (Eds). (2007). *Australian Administrative Law, Fundamentals, Principles and Doctrines*. Cambridge University Press.
- Kamiński, M. (2019). Efektywność kontroli sądowoadministracyjnej rozstrzygnięć wydawanych w procedurach administracyjnych trzeciej generacji. Rozważania na tle wybranych rozwiązań normatywnych w prawie polskim. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, XVII(1).
- Kmiecik, Z. (1998). Europejskie standardy prawa i postępowania administracyjnego a ustalenia orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (1).
- Kmiecik, Z. (2000). *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*. Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Kmiecik, Z. (2007). Głos do wyroku WSA z 19.12.2006 r., sygn. akt III SA/Gd 440/06. *Orzecznictwo Sądów Polskich*, (10), poz. 115.
- Kmiecik, Z. (2008). Głos do uchwały NSA z 4 lutego 2008 r., sygn. akt I OPS 3/07. *Orzecznictwo Sądów Polskich*, (5), poz. 51.
- Kmiecik, Z. (2015). Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych). *Państwo i Prawo*, (3).
- Matan, A. (2021). Wstęp. W: A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Tom IV. Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania jurysdykcyjne*. Wolters Kluwer.
- Ostałowski, J. (2017). Jednoinstancyjne procedury oceny projektów w programach operacyjnych na lata 2014–2020 w kontekście art. 78 Konstytucji RP. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, (5).
- Pawłowski, S. (red.). (2022). *Umowy w administracji publicznej*. Wolters Kluwer.
- Pietrzykowski, K. (1997) Komentarz do art. 6 k.c. W: K. Pietrzykowski (red.). *Kodeks cywilny. Komentarz*. C.H.Beck.
- Poździk, R. (2016a). W: M. Dołowiec, D. E. Harasimiuk, M. Metlerska-Drabik, J. Ostałowski, A. Wołyniec-Ostrowska, & R. Poździk (red.), *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*. Wydawnictwo Sejmowe.
- Poździk, R. (2016b). Charakter prawny kryteriów wyboru projektów unijnych. *Ius Novum*, (3).
- Schmidt-Assmann, E. (2013). *Verwaltungsrechtliche Dogmatik. Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*. Mohr Siebek.
- Suwaj, R. (2010). W: M. Perkowski (red.), *Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich*. Wolters Kluwer.
- Szewczyk, E. (2020). Wyłączenie pracownika na podstawie art. 24 § 1 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 130 § 1 pkt 6 Ordynacji podatkowej. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 114, 141–155. <http://dx.doi.org/10.26485/SPE/2020/114/7>
- Szewczyk, E., & Szewczyk M. (2014). Charakter prawny korekt finansowych oraz decyzji określających kwoty dofinansowania przypadające do zwrotu. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, (6).
- Szymczak, M. (red.). (1988). *Słownik języka polskiego*. Tom I. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Wegner, J. (2023). Postępowanie dowodowe. W: Z. Kmiecik, & W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*. Wolters Kluwer.
- Włazlak, K. (2013). Głos do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12.12.2011 r., P 1/11. *Państwo i Prawo*, (8).
- Włazlak, K. (2015). W: M. Kasiński, M. Stahl, & K. Włazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*. Lex.

Dr hab. Ewa Szewczyk, prof. UZ

Radca prawny, profesor Uniwersytetu Zielonogórskiego, kierownik Katedry Organizacji Administracji Publicznej Uniwersytetu Zielonogórskiego. Wykładowca akademicki, naukowiec i ekspert z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego, sądownictwa administracyjnego i egzekucyjnego w administracji z wieloletnią praktyką w zakresie doradztwa prawnego dla przedsiębiorców, jednostek samorządu terytorialnego i organów państwa. Specjalizuje się również w sprawach związanych ze zwrotami dofinansowania unijnego. Laureatka nagród Rektora za osiągnięcia naukowe. Autorka licznych ekspertyz i opinii prawnych przygotowywanych na zlecenie instytucji państwowych oraz podmiotów prywatnych.

Dr hab. Ewa Szewczyk, prof. UZ

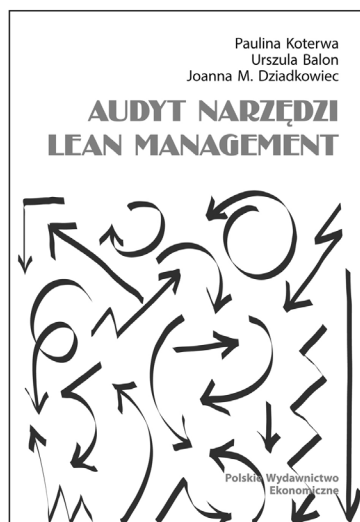
Attorney-at law, professor at the University of Zielona Góra, Head of the Department of Public Administration Organisation, University of Zielona Góra. Academic lecturer, researcher and expert in administrative law, administrative, court-administrative and enforcement proceedings in administration with many years of practice in legal consultancy for entrepreneurs, local government units and state authorities. She also specialises in cases related to the reimbursement of EU funding. Laureate of Rector's awards for scientific achievements. Author of numerous expert reports and legal opinions prepared for state institutions and private entities.

Dr Marta Ćwiklińska

Radca prawny, wykładowca akademicki, doświadczenie zdobywała jako asystent sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz renomowanej kancelarii prawnej w Warszawie. Dwukrotnie otrzymywała stypendium Rektora UŁ dla najlepszych doktorantów.

Dr Marta Ćwiklińska

PhD, attorney – at law, university lecturer, she gained experience as an assistant to a judge at the Supreme Administrative Court and a well-known law firm in Warsaw. She was twice awarded the scholarship of the Rector of the University of Łódź for best doctoral students.

ZAPOWIEDŹ
Paulina Koterwa, Urszula Balon, Joanna M. Dziadkowiec
AUDYT NARZĘDZI LEAN MANAGEMENT

Książka jest poświęcona problematyce Lean Management – koncepcji zarządzania organizacją ukierunkowanej na spełnienie oczekiwań klienta przy równoczesnym wyeliminowaniu działań, które nie generują wartości dodanej. Wdrożenie Lean Management w organizacji przyczynia się do uzyskania wielu korzyści, m.in. wyeliminowania marnotrawstwa, ograniczenia kosztów, zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstwa na rynku, a także maksymalizacji produktywności i zysków.

W niniejszym opracowaniu opisano model ALIC (Audit Based Lean Implementation Canvas). Jest to autorski, uniwersalny model wdrażania koncepcji Lean Management, który bazuje na kluczowych wskaźnikach efektywności (KPI) i audycie wewnętrznym. Koncepcja Lean Management wraz z niezbędnymi narzędziami (praca standaryzowana, 5S, Kanban, SMED, automatyczne utrzymanie ruchu) oraz KPI zgodnie z opisanym modelem została wdrożona w trzech wybranych przedsiębiorstwach. Sposób wdrażania koncepcji, kolejność implementacji poszczególnych narzędzi, a także spostrzeżenia i wnioski obserwowane podczas wdrożenia oraz prowadzonych audytów wewnętrznych zostały przedstawione w części badawczej. Tak zweryfikowany model pozwala również na ocenę poziomu wdrożenia koncepcji Lean Management i zaproponowanie działań, które będą miały wpływ na jej doskonalenie.

Książka adresowana jest do szerokiego grona odbiorców, w tym menedżerów i przedstawicieli praktyki gospodarczej jako poradnik do wdrażania i oceny skuteczności wdrożenia narzędzi Lean Management w przedsiębiorstwie. Może być również wykorzystana jako literatura dla doktorantów oraz studentów.