t. LXXVIII • nr 11/2025 (929) • DOI 10.33226/0137-5490.2025.11.6

Dr hab. Wojciech Fill, prof. UEK
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ORCID: 0000-0001-6572-7794
e-mail: fillw@uek.krakow.pl

Charakter prawny rozstrzygnięć zapadających w postępowaniach konkurencyjnych regulowanych przepisami rozporządzenia finansowego UE 2024/2509

The legal nature of decisions made in competitive proceedings regulated by the provisions of the EU Financial Regulation 2024/2509

Streszczenie

W artykule zaprezentowano wyniki badań naukowych autora prowadzonych w zakresie kwalifikacji charakteru prawnego rozstrzygnięć zapadających w postępowaniach konkursowych w obszarze zarządzania bezpośredniego Unii Europejskiej oraz uzasadniono na gruncie teoretycznym nieadekwatność posługiwania się instytucją uznania administracyjnego w procesie doktrynalnej kwalifikacji istoty rozstrzygnięcia w postępowaniach konkurencyjnych. Istotą postępowania konkursowego jest swobodna lub związana ocena materiału dowodowego zawartego w treści projektu konkursowego, której konsekwencją jest tworzenie listy rankingowej projektów. Istoty tej nie zmienia normatywne lub doktrynalne wbudowanie konkursu w ramy postępowania administracyjnego. Jak wykazano, w procesie oceny projektów konkursowych w ogóle nie znajduje zastosowania konstrukcja uznania administracyjnego.

Słowa kluczowe: konkurs dotacyjny, rozstrzygnięcie konkursowe, kwalifikacja prawna, uznanie administracyjne

JEL: K23, K41

Abstract

The article presents the results of the author's scientific research conducted in the field of qualification of the legal nature of decisions taken in competitive proceedings in the area of direct management of the European Union and justifies on theoretical grounds the inadequacy of applying the institution of administrative recognition in the process of doctrinal qualification of the substantive decisions in competitive proceedings. The essence of the competition procedure is the free or bound evaluation of the evidence contained in the content of the competition project, the consequence of which is the creation of a ranking list of projects. This essence is not changed by the normative or doctrinal incorporation of the competition into the framework of administrative proceedings. As has been shown, the construction of administrative recognition is not used at all in the process of evaluating competition projects.

Keywords: grant competition, competition decision, legal qualification, administrative recognition

Wstęp

Zarówno europejskie, jak i polskie przepisy określające postępowania dotacyjne w zakresie wydatkowania środków UE zostały ukształtowane jako *sui generis* adaptacja procedur zamówieniowych. Stąd też zagadnienia konstrukcyjne dotyczące procedur oceny projektów finansowanych ze środków publicznych stanowią interesujący refleks dylematów wynikających ze stosowania rozwiązań cywilnoprawnych w obszarze prawa zamówień publicznych. W zakresie zarządzania bezpośredniego UE przepisy określają szereg elementów wspólnych dla procedur wykonywania budżetu Unii w drodze udzielania: dotacji, zamówień publicznych oraz konkursów[1]. Jednocześnie nie istnieją przepisy określające charakter prawny postępowań konkurencyjnych (w szczególności konkursowych i zamówieniowych). Tym sposobem, na gruncie

creative commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska

normatywnym dochodzi do posługiwania się postępowaniami nie tylko o charakterze przetargowym, ale także konkursowym[2], jako instrumentami działania administracji publicznej. W procesie tym prawodawca ze względów pragmatycznych[3] nie dąży do zachowania powiązań systemowych między gałęziami prawa, inicjując proces pozbawiania instytucji konkursu znamion konstrukcji cywilnoprawnej[4]. Również TSUE w ramach kontroli prawidłowości przebiegu postępowań konkurencyjnych zazwyczaj nie podejmuje rozważań kwalifikacyjnych, ograniczając się do analizy istniejących regulacji proceduralnych oraz adaptacji uregulowań ustrojowych UE[5] dla potrzeb rozstrzygania sporów ze swej natury zobowiązaniowych.

Z uwagi na okoliczność, że procedury konkurencyjne służą wydatkowaniu środków publicznych przede wszystkim przez jednostki sektora finansów publicznych, zarówno ukształtowanie rozwiązań normatywnych, jak i adaptacja uregulowań ustrojowych przez TSUE dla potrzeb praktyki dokonywane są z zastosowaniem rozwiązań właściwych dla prawa administracyjnego. W przypadku postępowań konkurencyjnych niezbędny jest odpowiedni zakres władztwa dyskrecjonalnego, stąd też zarówno prawodawca europejski, jak i nauka – bezrefleksyjnie podążając za prawodawcą europejskim – próbują cywilnoprawną instytucję konkursu opisać za pomocą siatki pojęciowej funkcjonującej na gruncie prawa administracyjnego – w szczególności stosując konstrukcję uznania administracyjnego. Również TSUE wskazuje, że od strony konstrukcyjnej dochodzi w procesie wyłaniania beneficjentów w ramach procedur konkurencyjnych do szerokiego zastosowania instytucji uznania administracyjnego[6]. Jest to jednak kontrowersyjny tok rozumowania zarówno z uwagi na różnice konstrukcyjne między uznaniem administracyjnym a przyrzeczeniem publicznym – jako więzią zobowiązaniową, której istotą jest przyrzeczenie nagrody za najlepszą czynność lub najlepsze dzieło[7], jak i z uwagi na jedynie kasacyjny zakres sądowej kontroli możliwej do uruchomienia przez beneficjentów tego typu postępowań. Stąd też celem niniejszego artykułu jest wykazanie nieadekwatności stosowania instytucji uznania administracyjnego jako konstrukcji modelowej zarówno dla celów orzeczniczych, jak i z punktu widzenia teoretycznej analizy istoty rozstrzygnięcia w postępowaniach konkurencyjnych. Metodyka badań opiera się na systematycznej analizie charakteru prawnego rozstrzygnięć konkursowych w obszarze zarządzania bezpośredniego UE.

Konstrukcja rozstrzygnięć konkursowych w świetle regulacji normatywnych oraz poglądów doktrynalnych

W celu udowodnienia, że postępowanie konkursowe stanowi cywilnoprawny instrument stosowany w obszarze prawa administracyjnego, niezbędne jest wykazanie, że w ramach „szeroko rozumianego uznania administracyjnego", kryją się czynności techniczne oraz procesy myślowe, które charakteryzowane są dla potrzeb wyjaśnienia istoty przyrzeczenia publicznego w prawie cywilnym. Podstawową różnicą utrudniającą porównanie cech procedury wyboru zwycięzcy w trybie uznania administracyjnego oraz w trybie postępowania cywilnego jest odmienność pojęć oraz konstrukcji prawnych, za pomocą których nauka opisuje oba postępowania. W prawie cywilnym proces wyboru najkorzystniejszej oferty opisuje się przy wykorzystaniu technicznych terminów prawnych w postaci oświadczeń woli i oświadczeń wiedzy. W obszarze prawa administracyjnego zarówno nauka, jak i orzecznictwo posługują się z kolei pojęciem uznania administracyjnego. Bez wątpienia desygnaty obu konstrukcji prawnych przenikają się zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i w procesie stosowania prawa[8].

W ujęciu cywilnoprawnym procedura wyłaniania zwycięzcy konkursowego obejmuje etap oceny formalnej dzieła lub czynności oraz etap oceny materialnej (Zawada, 2011, s. 914). „Ocena formalna następuje zazwyczaj bezpośrednio przed oceną merytoryczną i dotyczy jednocześnie wszystkich prac zgłoszonych na konkurs. Nie ma jednak przeszkód, aby dokonywać jej stopniowo, w miarę napływania prac konkursowych. Dopuszczalna jest także częściowa ocena formalna jeszcze przed zaprezentowaniem pracy, ograniczająca się do ustalenia, czy osoba wyrażająca chęć wzięcia udziału w konkursie odpowiada warunkom stawianym uczestnikom. (…). Ocenę formalną, wiążącą się z ujawnieniem przez przyrzekającego jedynie swego stanowiska co do tego, które prace odpowiadają warunkom formalnym konkursu, należy uważać za oświadczenie wiedzy. W ocenie natomiast merytorycznej, ujawniającej także zamiar przyznania nagrody określonej osobie, należy dostrzegać oświadczenie woli. Rozstrzygnięcie konkursu brane jako całość nie jest więc ani oświadczeniem wiedzy, ani oświadczeniem woli, lecz ma charakter złożony: w części jest oświadczeniem wiedzy, a w części oświadczeniem woli" (Zawada, 2011, s. 915; por. Krziskowska, 2018, art. 921)[9].

Jednocześnie, nauka szeroko i od dawna aprobuje pogląd, zgodnie z którym rozstrzygnięcie merytoryczne konkursu jest aktem woli niedającym się instytucjonalnie kontrolować z uwagi na brak możliwości obiektywnej weryfikacji poglądów oceniającego o charakterze ze swej natury subiektywnym (Colin & Capitant, 1932, s. 273; Ochanowicz, 1920, s. 37; Longchamps de Berier, 1936, s. 153). *A contrario*, wydaje się dopuszczalna kontrola tych czynności *jury* oceniającego, których istotą jest wartościowanie faktów obiektywnie sprawdzalnych, a zatem w istocie oświadczeń wiedzy (por. Piechocki, 1976, s. 55; Krziskowska, 2018, art. 921; Zawada, 2020, s. 997–998; 2011, s. 915).

Z kolei „uznanie administracyjne stanowi […] kwalifikowaną formę dyskrecjonalności administracyjnej, dotyczącą tylko aktu administracyjnego" (Zimmermann, 2022, s. 421; por. Wiśniewski, 2012, s. 386–388; zob. też Mincer, 1983, s. 63). Dyskrecjonalność administracyjna dotyczy „elementów przygotowania decyzji administracyjnej w trzech etapach. Po pierwsze, jest to poszukiwanie i weryfikowanie materiału dowodowego. Wybór dowodów, ich ocena i ustalanie stanu faktycznego sprawy mają charakter dyskrecjonalny. Jest to postać dyskrecjonalności, którą można nazwać dyskrecjonalnością procesową. Po drugie, taki

właśnie charakter ma wykładnia, zwłaszcza polegająca na interpretacji pojęć nieostrych. Po trzecie, dyskrecjonalny jest akt subsumcji, będący procesem myślowym zbierającym i konfrontującym ze sobą elementy prawa i elementy faktu" (Zimmermann, 2022, s. 421). „W odniesieniu do aktów swobodnych norma pozostawia organowi administracyjnemu pewien (szerszy lub węższy) szczególny luz decyzyjny, czyli wyposaża go w prawo wyboru konsekwencji prawnych aktu, który podejmie. W razie pozostawienia takiego luzu organ przygotowujący akt administracyjny, po dokonaniu subsumcji, czyli po zestawieniu ze sobą stanu faktycznego i prawnego, może wybrać rozwiązanie optymalne ze względu na przyjęty punkt widzenia […].

Uznanie administracyjne stanowi zatem pewną kwalifikowaną formę dyskrecjonalności administracyjnej, dotyczącą tylko aktu administracyjnego. Jest ona chronologicznie zlokalizowana po dokonaniu aktu subsumcji, a przed sformułowaniem decyzji administracyjnej" (Zimmermann, 2022 s. 422; por. Janiszewski, 2020, s. 103–105).

Interpretując wskazane poglądy, można zauważyć, że uznanie administracyjne oznacza w ujęciu technicznym wybór jednej z możliwych konsekwencji prawnych zastosowanej normy, optymalny z uwagi na przyjęty przez urzędnika punkt widzenia dokonywany już na końcu procesu decyzyjnego i formalizowany w osnowie aktu administracyjnego. Można zatem powiedzieć, że uznanie administracyjne jest aktem wyboru podejmowanym po dokonaniu subsumpcji w przypadku zastosowania normy przewidującej zastosowanie decyzji swobodnej. Zastosować uznanie administracyjne znaczy dokonać wyboru określonego działania w istniejących obiektywnie ramach prawnych oraz w ramach ukształtowanej subiektywnie wizji rzeczywistości i moralności urzędniczej. Jest to zatem działanie, którego rdzeniem jest złożenie oświadczenia woli, którego konsekwencją jest zgodny z prawem wybór sposobu załatwienia sprawy lub zakończenie postępowania w sposób niemerytoryczny.

Uznanie administracyjne ma zatem charakter pojedynczego oświadczenia woli, na identyfikację którego od strony formalno-prawnej pozwala sentencja decyzji administracyjnej. Dopuszczalne ramy jego dyskrecjonalności wyznaczają przepisy. Stąd też oświadczenia woli składanego przez organ w ramach uznania administracyjnego nie można utożsamiać z żadną ze wskazanych wcześniej faz stosowania prawa, w których pojawia się luz decyzyjny (ocena dowodów, wyjaśnianie pojęć nieostrych, subsumpcja).

Natura rozstrzygnięć konkursowych jest odmienna. Rozstrzygnięcie jest bowiem zbudowane w sensie prawnym z wielu oświadczeń woli i wiedzy. Rozstrzygnięcie konkursowe jest bezpośrednią wypadkową przyznanej punktacji. W przypadku konkursu w rozumieniu cywilnoprawnym, w wyniku przeprowadzonego postępowania *jury* musi dokonać oceny (punktacji); *jury* musi zatem decydować o uprawnieniach, w celu przyznania których oceniany startował w konkursie. Z kolei w przypadku złożenia przez *jury* konkursowe (lub organ administracji) oświadczenia woli zgodnie z konwencją uznania administracyjnego, w wyniku przeprowadzonego postępowania konkurencyjnego, organ – w wyznaczonych przepisami ramach[10] – mógłby (przynajmniej teoretycznie) zrezygnować z dokonania oceny i zakończyć postępowanie konkurencyjne w sposób niemerytoryczny[11].

Powyższy wniosek zdaje się wskazywać na niestosowalność koncepcji uznania administracyjnego jako metody tłumaczącej mechanizm oceny prac konkursowych. Zastosowanie uznania administracyjnego w przedstawionym wyżej ujęciu teoretycznym mogłoby bowiem prowadzić do absurdu w postaci możliwości rezygnacji z merytorycznej oceny projektu na podstawie przesłanek dyskrecjonalnych. Na gruncie konwencji administracyjnoprawnej absurdu da się jednak uniknąć, rozpatrując ocenę projektów konkursowych jako element postępowania dowodowego – w ramach którego też przecież istnieje znaczny margines dyskrecjonalności – niepowiązany jednak bezpośrednio z uznaniem administracyjnym. W konsekwencji można stwierdzić, że elementem proceduralnym wspólnym dla cywilnoprawnej oceny prac konkursowych oraz oceny wbudowanej w ramy postępowania administracyjnego jest postępowanie dowodowe. A zatem faza postępowania mająca tylko pośredni związek z konstrukcją oświadczeń woli w ramach uznania administracyjnego. Choć z cywilnoprawnego punktu widzenia może to być zaskakujący wniosek, to jednak wartościowanie poszczególnych elementów projektu konkursowego opiera się właśnie na weryfikacji poszczególnych elementów projektu z wymaganiami określonymi w regulaminie postępowania konkurencyjnego. W przypadkach, w których weryfikacja ta wymaga potwierdzania zgodności projektu ze stanem obiektywnie sprawdzalnym, ocena *jury* konkursowego sprowadza się do składania oświadczeń wiedzy, czego konsekwencją jest rozstrzygnięcie zero-jedynkowe (dany element projektu konkursowego spełnia lub nie spełnia wymagań określonych w regulaminie postępowania). Z kolei w przypadku oceniania elementów projektu konkursowego obiektywnie nieweryfikowalnych *jury* ocenia projekt, składając oświadczenia woli oparte na osobistym doświadczeniu jego członków. W zbliżony sposób przebiega ocena dowodów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym. Niektóre z nich mogą być obiektywnie sprawdzalne – i wówczas organ składa w istocie oświadczenie wiedzy, weryfikując jego zgodność ze stanem rzeczywistym. Inne dowody zaś wymagają wnioskowań opartych na wiedzy oraz doświadczeniu urzędnika. Wnioskowania tego typu kończą się oświadczeniami woli. O ile oświadczenia wiedzy i woli w postępowaniu konkursowym przekładają się na wynik punktacji konkursowej, o tyle konsekwencje oświadczeń woli i wiedzy w postępowaniu dowodowym znajdują swój wyraz pośrednio w sentencji decyzji, bezpośrednio zaś w treści jej uzasadnienia.

W przypadku procedur konkursowych wbudowanych normatywnie w ramy postępowań administracyjnych, w miejsce zwieńczenia postępowania dowodowego wydaniem decyzji administracyjnej, dochodzi do stworzenia listy rankingowej ocenianych projektów. Decyzja administracyjna służy w tym przypadku jedynie do zatwierdzenia efektów oceny dokonanej przez *jury* konkursowe i nie ma charakteru oceniającego.

Konsekwencje rozwiązań konstrukcyjnych przejętych w prawie UE

Wobec sformułowanych wyżej wniosków za wadliwe należy uznać te elementy argumentacji TSUE, w których przy badaniu zasadności skarg wnoszonych przez uczestników postępowań konkurencyjnych organ ten odwołuje się do uznania administracyjnego. Metoda ta nie pozwala bowiem na ocenę, czy rozumowanie *jury* nie było sprzeczne z regułami logiki bądź z doświadczeniem życiowym. Za adekwatną zaś należy uznać metodykę, w ramach której TSUE posługuje się argumentacją właściwą dla prawa cywilnego, badając: prawidłowość ukształtowania składanych w postępowaniach konkurencyjnych oświadczeń woli i wiedzy, przesłanki ich składania, wady oświadczeń woli, nadużycia w zakresie przysługujących uczestnikom postępowań konkurencyjnych praw podmiotowych. Analiza wskazanych zagadnień nie jest możliwa przy zastosowaniu instrumentów, którymi nauka i orzecznictwo posługują się, kontrolując prawidłowość ukształtowania stosunków administracyjnoprawnych. Prawo administracyjne nie zajmuje się bowiem pogłębioną analizą problemów mogących powstawać w kontekście różnych typów oświadczeń woli i wiedzy, korespondujących ze sobą w procesie oceny realizacji regulaminowych kryteriów stawianych projektom w postępowaniach konkurencyjnych oraz powodujących powstawanie zależności zobowiązaniowych.

Analiza orzecznictwa TSUE w badanym zakresie[12] pozwala ponadto stwierdzić, że TSUE, będąc związanym z jednej strony art. 263 TFUE (pozwalającym jedynie na formułowanie rozstrzygnięć kasacyjnych), z drugiej zaś dyspozycją art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2022/219 (pozostawiającą poza zakresem kognicji Trybunału możliwość badania oświadczeń woli gremiów konkursowych), poddaje zasadniczo kontroli oświadczenia wiedzy podejmowane w procesie oceny spełniania przesłanek regulaminów konkursowych. Stąd też TSUE w treści uzasadnień koncentruje się na analizie rozumowań gremiów konkursowych pod kątem zgodności z regułami logiki oraz doświadczenia zawodowego wymaganego w danym obszarze społeczno-gospodarczym. A zatem są to analizy niezwiązane z zasadnością i zakresem zastosowania uznania administracyjnego w rozumieniu ścisłym.

Innym poważnym problemem widocznym w badanym orzecznictwie TSUE jest wyprowadzanie wniosków dowodowych, często ze swej natury cywilnoprawnych, na podstawie zasad ustrojowych UE, w szczególności zasady: równego traktowania, niedyskryminacji, proporcjonalności oraz przejrzystości[13]. Co istotne, zasady te występują w prawie cywilnym wszystkich krajów członkowskich UE, co potwierdza ich prywatnoprawną proweniencję oraz techniczną możliwość posługiwania się nimi jako narzędziami pozwalającymi na rozwiązywanie sporów co najmniej w części o charakterze zobowiązaniowym. Jednak wobec braku europejskich regulacji prawa zobowiązań konieczność rozstrzygania przez TSUE sporów w ramach stosunków konkursowych powoduje, że uzasadnienia orzeczeń, wychodząc poza regulacje normatywne UE, tworzą rodzaj *lex specialis* do rozwiązań cywilnoprawnych nieobecnych w porządku prawnym UE[14]. Powstają w ten sposób linie orzecznicze nieweryfikowane pod względem doktrynalnym w kolejnych orzeczeniach. Jest to rozwiązanie wygodne dla TSUE, jednak znacząco utrudniające możliwość skutecznej obrony interesów strony (najczęściej w analizowanym zakresie przedsiębiorcy) w sporach z Komisją Europejską o przyznanie dotacji lub jej prawidłowe wydatkowanie.

Uwagi i wnioski końcowe

Istotą postępowania konkursowego jest swobodna lub związana ocena materiału dowodowego zawartego w treści projektu konkursowego, której konsekwencją jest tworzenie listy rankingowej projektów. Istoty tej nie zmienia normatywne lub doktrynalne wbudowanie konkursu w ramy postępowania administracyjnego. Jak wykazano, w procesie oceny projektów konkursowych w ogóle nie znajduje zastosowania konstrukcja uznania administracyjnego. Po pierwsze bowiem, uznanie administracyjne odnosi się do rozstrzygnięć władczych, a ocena projektów ma charakter postępowania niewładczego. Po drugie, rozstrzygnięcie konkursowe stanowi wypadkową składanych przez członków komisji konkursowej oświadczeń; nie może być zatem utożsamiane z pojedynczym oświadczeniem woli. Po trzecie, dyskrecjonalność w analizowanej procedurze konkursowej nie ma żadnego związku z wyborem konsekwencji w odniesieniu do już ocenionych projektów (a na tym w istocie polegałoby zastosowanie uznania administracyjnego). Dyskrecjonalność – rozumiana jako swoboda w ocenie dowodów niemająca związku z uznaniem administracyjnym – odnosi się za to do swobodnej oceny tych elementów projektów konkursowych, których nie da się zweryfikować z uwzględnieniem obiektywnie sprawdzalnych okoliczności. Wnioskowanie to znajduje swoje potwierdzenie także w treści art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2022/219[15], zgodnie z którym procedura sprawdzenia legalności nie obejmuje kwestii, które wchodzą w zakres marginesu swobody agencji wykonawczej, takich jak ocena jakości wniosków lub ofert.

Brak dostatecznej kwalifikacji natury prawnej rozstrzygnięcia konkursowego w orzecznictwie TSUE oraz próby jego objaśniania poprzez bardzo ogólne odniesienia do konstrukcji uznania administracyjnego powodują wkraczanie Trybunału w obszary konstrukcyjne właściwe dla prawa prywatnego pomimo braku podstaw normatywnych w prawie UE. Stan taki utrudnia rozstrzyganie sporów powstających na tle konkursów dotacyjnych zarówno z perspektywy stron stosunków dotacyjnych, jak i z perspektywy samego TSUE. Jak się wydaje, drogą prowadzącą do powszechnie akceptowalnego usystematyzowania wskazanych problemów orzeczniczych może być przyjęcie ogólnego prawa zobowiązań UE oraz kodeksu postępowania administracyjnego UE.

Przypisy/Notes

[1] Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23.09.2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.Urz.UE L z 2024 r., poz. 2509); dalej: rozporządzenie finansowe 2024/2509. Jednocześnie warto zauważyć, że w perspektywie finansowej 2028–2034 planowane są istotne zmiany w strukturze zarządzania bezpośredniego UE. W szczególności decyzje dotyczące finansowania będą podejmowane na poziomie unijnym w większym stopniu niż dotychczas. Ma to zapobiec fragmentacji funduszy oraz zwiększyć transparentność i spójność realizacji unijnych priorytetów (szerzej zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 11.02.2025 r., COM(2025) 46 final).

[2] Zob. np. art. 38 ust. 1 uchylonej obecnie ustawy z dnia 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 818); por. art. ustawy z 28.04.2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. poz. 1079).

[3] „W toku dalszych uzgodnień strona rządowa, jakkolwiek przychylając się do tej linii orzecznictwa, która opowiadała się za stanowiskiem, w myśl którego rozstrzygnięcia w przedmiocie oceny wniosków o dofinansowanie nie mają charakteru ani decyzji administracyjnych, ani też innych aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi […], uznała argument Rzecznika Praw Obywatelskich, że z punktu widzenia sprawności wdrażania funduszy strukturalnych, włączenie sądownictwa administracyjnego, w miejsce powszechnego, jest bardziej celowe. To ostatnie bowiem jest bardziej czasochłonne, teoretycznie rzecz biorąc dopuszcza roszczenie o zawarcie umowy lub unieważnienie umowy zawartej z innym wnioskodawcą (co – przy najbardziej pesymistycznym scenariuszu – skutecznie mogłoby zablokować sprawne wdrażanie programów operacyjnych), a także dopuszcza kontrolę merytoryczną, co z kolei oznaczałoby wejście w kompetencje właściwej Instytucji Zarządzającej w zakresie wyboru projektów do dofinansowania, zagwarantowane jej w rozporządzeniu nr 1083/2006 (sąd administracyjny sprawuje kontrolę z punktu widzenia zgodności z prawem). Z powyższego względu, wykorzystując dodatkowo sugestie Rzecznika Praw Obywatelskich w tym zakresie, postanowiono włączyć kontrolę sądów administracyjnych, jednak na szczególnych zasadach, wynikających z odrębności tematyki, właściwych dla tej jednej, konkretnej dziedziny" (zob. uzasadnienie projektu ustawy z 11.09.2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, druk sejmowy nr 950, s. 34–35).

[4] Widoczny w modyfikacjach polskich rozwiązaniach normatywnych, orzecznictwie oraz doktrynie.

[5] Przykładowo, do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24.06.2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.Urz.UE L 231/159) zastosowanie mają horyzontalne zasady finansowe przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na podstawie art. 322 TFUE, ustanowione w rozporządzeniu finansowym 2024/2509, określającym w szczególności procedurę wykonywania budżetu Unii w drodze dotacji, zamówień oraz nagród (zob. teza 33 preambuły). Z kolei udzielanie zamówień publicznych przez instytucje państw członkowskich lub w imieniu tych instytucji musi być zgodne z zasadami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a w szczególności z zasadą swobodnego przepływu towarów, swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług, a także z zasadami, które się z nich wywodzą, takimi jak: zasada równego traktowania, zasada niedyskryminacji, zasada wzajemnego uznawania, zasada proporcjonalności oraz zasada przejrzystości (zob. teza 1 preambuły do dyrektywy klasycznej zamówieniowej 2014/24).

[6] „Z orzecznictwa wynika również, że w sytuacji, gdy instytucje Unii dysponują szerokim zakresem uznania, poszanowanie gwarancji przyznanych przez porządek prawny Unii w postępowaniach administracyjnych nabiera fundamentalnego znaczenia (wyrok z dnia 7 maja 1992 r., Pesquerias De Bermeo i Naviera/Komisja, C 258/90 i C 259/90, EU:C:1992:199, pkt 26)". Zob. też wyrok TSUE z 14.02.2019 r. w sprawie T-366/17, tezy: 35–39 oraz wyrok z 1.03.2018 r., Polska/Komisja, T 402/15, niepublikowany, EU:T:2018:107, pkt 37.

[7] Bürgerliches Gesetzbuch, Zweites Buch, Recht der Schuldverhältnisse, Neunter Titel „Auslobung" § 657–661 (Niemcy); Code des obligations, Livre V, Première I, Titre I, Chapitre I: art. 8 (promesses publiques, offerta pubblica e concorso, offerta publica e concurrenzas, Preisausschreiben und Auslobung) (Szwajcaria); Zákon č. 89/2012 Sb.; Díl 16, Oddíl 1, Pododdíl 1 „Příslib odměny" § 2884–2889 (Veřejný příslib) (Czechy); Codice civile, Libro IV, Titolo IV „Delle promesse unilaterali" art. 1987–1991 (promessa al pubblico) (Włochy); Code civil, Livre III, Titre III „Des contrats ou des obligations conventionnelles en général" Article 1101–1369 (promesse de récompense, déclaration unilatérale de volonté) (Francja); Kodeks cywilny, tytuł XXXVI „Przyrzeczenie publiczne", art. 919–921 (Polska).

[8] W literaturze oraz orzecznictwie nie dokonano analizy porównawczej cywilnoprawnych kryteriów oceny konkursowej z regułami uznania administracyjnego.

[9] Co do charakteru prawnego czynności konkursowych jako oświadczeń wiedzy oraz oświadczeń woli por. Radwański, 2002, s. 27.

[10] Przewidujących możliwość rozstrzygnięcia swobodnego.

[11] Trzeba przy tym odróżnić rozstrzygnięcie konkursowe od decyzji administracyjnej zatwierdzającej to rozstrzygnięcie, który to model jest charakterystyczny dla procedur konkurencyjnych regulowanych przepisami rozporządzenia finansowego 2024/2509.

[12] Zob. np.: wyrok z 14.02.2008 r., Provincia di Imperia/Komisja, T 351/05, EU:T:2008:40, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo (podobnie wyrok z 6.06.2007 r., Mediocurso/Komisja, T 251/05 i T 425/05, niepublikowany, EU:T:2007:162, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo); wyrok z 1.03.2018 r., Polska/Komisja, T 402/15, niepublikowany, EU:T:2018:107, pkt 36 i 37; wyrok z 7.05.1992 r., Pesquerias De Bermeo i Naviera/Komisja, C 258/90 i C 259/90, EU:C:1992:199, pkt 26; wyrok z 14.02.2019 r. w sprawie T-366/17 tezy: 35–39.

[13] Zob. tezę 1 preambuły do dyrektywy zamówieniowej 2014/24.

[14] Pozwalających na rozwiązanie problemów dotyczących m.in.: reprezentacji, kształtu roszczeń o zawarcie umowy dotacyjnej lub wydanie przedmiotu nagrody, wykładni oświadczeń woli oraz oświadczeń wiedzy i wad oświadczeń woli.

[15] Decyzja z 11.02.2022 r. ustanawiająca regulamin wewnętrzny dotyczący sprawdzania, na podstawie art. 22 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003, legalności aktów agencji wykonawczych wyrządzających szkodę osobie trzeciej i zgłoszonych Komisji przez każdą osobę zainteresowaną bezpośrednio lub osobiście (Dz.Urz.UE L 37/46).

Bibliografia/References

Literatura/Literature

Colin, A., & Capitant, H. (1932). *Cours élémentaire de droit civil français.* Tom II. Dalloz.
Janiszewski, P. (2020). Aksjologiczne uwarunkowania uznania administracyjnego. *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis, 9*(1).
Krziskowska, K. (2018). W: M. Fras, & M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom V. Zobowiązania. Część szczególna (art. 765–921(16))*. LEX.
Longchamps de Berier, R. (1936). *Uzasadnienie projektu kodeksu zobowiązań* (z. 3). Komisja Kodyfikacyjna.
Mincer, M. (1983). *Uznanie administracyjne*. Wydawnictwo UMK w Toruniu.
Ohanowicz, A. (1920). *Przyrzeczenie publiczne. Studjum z prawa cywilnego*. Fiszer i Majewski.
Piechocki, W. (1976). *Prawne zasady realizacji konkursów*. Instytut Wydawniczy CRZZ.
Radwański Z. (2002). W: Z. Radwański (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 2*. C.H.Beck.
Zawada, K. (2011). W: J. Panowicz-Lipska (red.), *Prawo zobowiązań – część szczegółowa. System Prawa Prywatnego. Tom 8*. C.H.Beck.

Zawada, K. (2020). W: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do art. 450–1088*. C.H.Beck.
Wiśniewski, A. (2012). O standardach europejskich dotyczących uznania administracyjnego, *Gdańskie Studia Prawnicze*, (2).
Zimmermann, J. (2022). *Prawo administracyjne*. Wolters Kluwer.

Akty prawne/Legal acts

Bürgerliches Gesetzbuch, Zweites Buch, Recht der Schuldverhältnisse, Neunter Titel „Auslobung" § 657–661 (Niemcy).
Code civil, Livre III, Titre III „Des contrats ou des obligations conventionnelles en général" Article 1101–1369 (promesse de récompense, déclaration unilatérale de volonté) (Francja).
Code des obligations, Livre V, Première I, Titre I, Chapitre I: art. 8 (promesses publiques, offerta pubblica e concorso, offerta publica e concurrenzas, Preisausschreiben und Auslobung) (Szwajcaria).
Codice civile, Libro IV, Titolo IV „Delle promesse unilaterali" art. 1987–1991 (promessa al pubblico) (Włochy).
Decyzja z 11.02.2022 r. ustanawiająca regulamin wewnętrzny dotyczący sprawdzania, na podstawie art. 22 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003, legalności aktów agencji wykonawczych wyrządzających szkodę osobie trzeciej i zgłoszonych Komisji przez każdą osobę zainteresowaną bezpośrednio lub osobiście (Dz.Urz.UE L 37/46).
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz.UE L 94/65).
Projekt ustawy z 11.09.2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, druk sejmowy nr 950.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z 24.06.2021 r. (Dz.Urz.UE L 2021/231).
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23.09.2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.Urz.UE L 2024/2509).
Ustawa z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 818).
Ustawa z 28.04.2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. poz. 1079).
Zákon č. 89/2012 Sb.; Díl 16, Oddíl 1, Pododdíl 1 „Příslib odměny" § 2884–2889 (Veřejný příslib) (Czechy).

Orzecznictwo/Judgments

Wyrok TSUE z 7.05.1992 r., C 258/90 i C 259/90, Curia.
Wyrok TSUE z 6.06.2007 r., T 251/05 i T 425/05, niepublikowany.
Wyrok TSUE z 14.02.2008 r., T 351/05, Curia.
Wyrok TSUE z 1.03.2018 r., T-402/15, niepublikowany.
Wyrok TSUE z 14.02.2019 r., T-366/17, Curia.

Dr hab. Wojciech Fill, prof. UEK

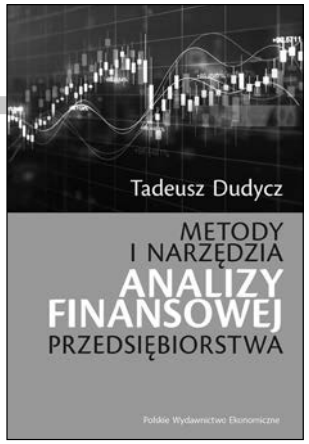
Doktor habilitowany nauk prawnych specjalizujący się w prawie gospodarczym, administracyjnym i finansowym; profesor w Instytucie Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie; zastępca notarialny oraz doradca podatkowy; doświadczony wykładowca uniwersytecki; autor kilkudziesięciu publikacji, a także wielu wystąpień na krajowych oraz międzynarodowych konferencjach naukowych.

Dr hab. Wojciech Fill, prof. UEK

Doctor of law, specializing in economic, administrative and financial law; professor at the Institute of Law of the University of Economics in Krakow; deputy notary and tax advisor; experienced university lecturer; author of several dozen publications, as well as many presentations at national and international scientific conferences.







NOWOŚCI

Więcej informacji na: www.pwe.com.pl