

WSTĘP

System wdrażania funduszy europejskich w Polsce dopiero niedawno uległ sanacji słusznie ujawniającej jego w pełni prawny wymiar. Jasne stało się, że to co początkowo zdawało się stanowić jedynie wypadkową mariażu polityki z ekonomią – podlega regulacji prawnej. Można ów porządek określić jako prawo zarządzania funduszami europejskimi.¹ Jego istotnym atrybutem musi być właściwa procedura odwoławcza. Wydaje się, że zależność jest tu wprost proporcjonalna. Innymi słowy – bez procedury odwoławczej *sensu stricte* nie można mówić w sposób niewątpliwy o prawie zarządzania funduszami europejskimi.

W obu przypadkach doszło nie tyle do dającego się precyzyjnie uchwycić w czasie uregulowania, lecz raczej do ewolucyjnego ukształtowania się. W początkowym okresie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej świadomość społeczną zasad wdrażania funduszy europejskich - podobnie jak praktykę zaangażowanych instytucji – cechował chaos, brak pewności i niezrozumiałe przyzwolenie na swoistą niedoskonałość. W tych warunkach o procedurze odwoławczej z prawdziwego zdarzenia nie mogło być mowy. Występujące możliwości odwoławcze nie były na ogół realne, co uzasadniało tezę o pozornym ich kształcie. Sytuację zmieniły dopiero precedensowe rozstrzygnięcia sądów administracyjnych, które uznały swą właściwość rzeczową w przedmiocie rozstrzygnięć dotacyjnych w systemie wdrażania funduszy europejskich. Nie było jednak jednomyślności co do tego - także w obrębie sądownictwa administracyjnego. Spory zakończyła nowelizacja ustawy horyzontalnej (*Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*), która ukształtowała podstawy prawne procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich, a wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego – szczegółowe jej założenia. Praktyka najbliższych miesięcy i lat zapewne dokona tu ostatecznego uformowania - co dla naukowca akurat jest atrakcyjne, ale już dla realizatora projektu niekoniecznie... Zarysowane zmiany stanu prawnego nie ominęły także krótkiego okresu realizacji projektu „Monitoring procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich”. Wystarczy wskazać, że leżące u podstaw założeń projektowych

¹ Por. zwłaszcza: M. Perkowski i inni, *Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, pod red. M. Perkowskiego, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2008; *Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, pod red. M. Perkowskiego, Wyd. Temida2, Białystok 2007; *European Project Management Law*, ed by M. Perkowski, Pub. Temida2, Białystok 2007.

problemy niejednokrotnie prawodawca usuwał lub... zastępował nowymi! Wymagało to bieżących dostosowań metodologicznych i nieustającej dobrej wiary. Ta ostatnia kazała nam potraktować kolejne zmiany jako dowód naszej sprawnej intuicji i skuteczności konstruktywnej krytyki, w którą i my się włączyliśmy (poprzez realizowany projekt i działalność indywidualną). Sformalizowanie standaryzowanej procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich można więc uznać za sukces ogólnego interesu zbiorowego. Kwestią wtórną, aczkolwiek nie mniej ważną, jest jakość tej procedury.

W demokratycznym państwie prawnym, które obiecuje urzeczywistnić zasady sprawiedliwości społecznej wypada w pełni zabezpieczyć gwarancje prawne w procesie aplikowania o środki z funduszy europejskich. Zatem sanacji formalnej winna towarzyszyć sanacja merytoryczna. W tym ostatnim względzie sytuację można określić wręcz jako groteskową. Trzeba bowiem angażować aż NSA, by stwierdzić rzecz oczywistą. Z drugiej strony jednak – może należałoby się cieszyć (?!), że sprawę załatwia się „na własnym podwórku”. Wszak niezadowolony z obrotu sprawy beneficjent mógł złożyć skargę do Komisji Europejskiej, a ta – po ewentualnym braku subordynacji naszego państwa względem jej zaleceń naprawczych – mogłaby wnieść skargę do unijnego sądu w Luksemburgu. Ten ostatni szanuje ponadto orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, z którego jasno wynika prawo do sądu, w którym dopatrywać się można prawa do efektywnego środka odwoławczego. Należy wątpić, że nasze państwo znalazłoby zrozumienie w oczach nieszablonowo rozumującego międzynarodowego składu sędziowskiego. Prewencyjnie niejako należy procedurę odwoławczą w systemie wdrażania funduszy europejskich (jako zagadnienie nowe, a przy tym kontrowersyjne) poddawać nieustannej obserwacji i upowszechniać wobec szeroko pojętej grupy uczestników obrotu społeczno-gospodarczego, zarówno ze sfery publicznej, jak i prywatnej. Biorąc to pod uwagę – postanowiliśmy przygotować odpowiednie opracowanie.

Celem merytorycznym tej książki jest wszechstronna i kompleksowa prezentacja założeń, procesu realizacji i efektów działania strażniczego Fundacji Prawo i Partnerstwo w ramach projektu „Monitoring procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich” oraz udostępnienie Czytelnikowi pakietu funkcjonalnych materiałów praktycznych. Naszym celem strategicznym jest zaś zwrócenie uwagi decydentów i osób profesjonalnie zaangażowanych w obsługę procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich

na Podlasiu na skalę potencjalnych problemów z nią związanych oraz możliwości optymalizacyjne, jakie niesie implementacja dorobku Fundacji Prawo i Partnerstwo (w projekcie „Monitoring...” i w innych obszarach) na grunt instytucjonalny. Deklarujemy przy tym pełne otwarcie z naszej strony, zwłaszcza, że działania strażnicze w przedmiocie rozstrzygnięć dotacyjnych z funduszy europejskich zamierzamy kontynuować.

Przyjętym założeniom podporządkowano strukturę pracy. W pierwszej części *Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich w Polsce jako zagadnienie badawcze* zaprezentowano w dwóch rozdziałach: *Informacje o założeniach projektu* oraz *Stan prawny i praktykę*. Część druga *Działania strażnicze skierowane wobec procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich na Podlasiu* jest swoistą ewaluacją projektu strażniczego Fundacji Prawo i Partnerstwo „Monitoring procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich”. W kolejnych rozdziałach zaprezentowano tam: *Ideę działań strażniczych*, *Przedsiębrane w projekcie działania strażnicze*, *Wyniki badań socjologicznych* oraz *Wyniki badań empiryczno-naukowych*. Zróżnicowanie dwóch ostatnich rozdziałów podyktowane zostało odmienną specyfiką etapów – 1) przedsądowego (znaczące upowszechnienie) i 2) sądowego (do niedawna incydentalny charakter) – tytułowej procedury odwoławczej. W części trzeciej *Wnioski, zalecenia i postulaty* przedstawiliśmy: *Zreformowany stan prawny* oraz *Wnioski strażnicze, Zalecenia strażnicze i Postulaty strażnicze*. Książkę wieńczy część czwarta *Materiały praktyczne*, w której udostępniamy Czytelnikowi *Wybór dokumentów właściwych wobec procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich na Podlasiu* oraz dobraną funkcjonalnie *Bibliografię*.

Autorzy – kadra i współpracownicy Fundacji Prawo i Partnerstwo, w tym praktycy administracji i sądownictwa administracyjnego – nieznacznie subiektywizując swe fragmenty przygotowali opracowanie o zróżnicowanej zawartości, metodyce i formie. Należy podkreślić autorski wymiar wszystkich fragmentów pracy. W szczególności taki charakter mają – poza tekstami – funkcjonalny wybór dokumentów i także bibliografia. Ich użyteczność została pomyślana pod kątem praktyki i specjalistycznej dydaktyki, co w znacznym stopniu stanowić może o „strażniczej prewencji”. Zespołowi przekazana została dyrektywa funkcjonalizmu i symplifikacji skomplikowanej rzeczywistości procesu wdrażania funduszy europejskich na Podlasiu (odpowiednio – w kraju), przynajmniej w zakresie determinowanym tytułem książki. Czytelności i funkcjonalności służy

też zastosowana przez autorów pisownia nazw instytucji/instancji uczestniczących w procesie wdrażania funduszy europejskich. W dotyczących go dokumentach brak jednolitości w tym względzie. Autorzy niniejszej publikacji zdecydowali się stosować w określeniach takich, jak Instytucja Pośrednicząca czy Instytucja Zarządzająca wielkie litery, bo choć może pisownia ta nie ma w pełni uzasadnienia ortograficznego – przyczynia się do systematyzowania ich roli i kompetencji oraz odzwierciedla strukturalny charakter zarządzania funduszami europejskimi.

Praca oparta została na dostępnym materiale bibliograficznym - trzeba przyznać: bardzo skromnym. Taka sytuacja zmusza do odpowiednich badań empirycznych, towarzyszących badaniom zaplanowanym w projekcie. Z powodzeniem wykorzystane zostały tu właściwe przedmiotowo doświadczenia pozyskane przez autorów w ramach projektu: „*Przedsiębiorczość na Podlasiu (problemy prawne i funkcjonowanie)*” (projekt badawczy własny Nr N N110 272334, finansowany przez MNiSW, pod kier. prof. dr. hab. Cezarego Kosikowskiego). Przydatne okazały się też wcześniejsze przedsięwzięcia litygacyjne, konsultingowe i dydaktyczne. Nie obeszło się też bez prozaicznej życzliwości wielu osób, którym w imieniu naszego zespołu autorskiego serdecznie dziękuję.

Białystok, sierpień 2009 r.

Maciej Perkowski