Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:48:04

Commentaries on judicial decisions Studia Iuridica Lublinensia vol. XXX, 2, 2021
DOI: 10.17951/sil.2021.30.2.415-431

Magdalena Porzeżyńska
University of Warsaw, Poland
ORCID: 0000-0002-2586-3393
m.porzezynska@wpia.uw.edu.pl

Wyczerpanie alokacji a prawo wnioskodawcy do otrzymania dofinansowania z funduszy unijnych. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2019 r. (I GSK 378/19)

Exhaustion of Allocation and the Right of an Applicant to Receive Co-financing from EU Funds: Commentary on the Judgement of the Supreme Administrative Court of 11 April 2019 (I GSK 378/19)

ABSTRAKT

Glosowane orzeczenie dotyczy problematyki związanej z odmową przyznania dofinansowania z funduszy unijnych w sytuacji, w której podczas postępowania odwoławczego (w wyniku którego dany projekt uzyskał wyższą punktację niż inne projekty, które otrzymały dofinansowanie w wyniku podpisanych umów) wyczerpane zostały środki przeznaczone na konkurs. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w komentowanym orzeczeniu poddał pod rozwagę, czy odmowa przyznania dofinansowania motywowana wyczerpaniem alokacji może ustępować obowiązkowi instytucji do takiego ukształtowania procedur konkursowych, aby postępowanie odwoławcze w tych okolicznościach nie okazało się jedynie iluzoryczne. W ramach niniejszej glosy autorka z aprobatą odniosła się do konstatacji NSA, że kwota środków alokowanych na konkurs ma charakter wtórny względem obowiązku instytucji do zapewnienia prawidłowej i rzetelnej procedury oceny wniosków. Konieczne jest takie ukształtowanie procedur konkursowych, aby podmiot, który uruchomił procedurę odwoławczą, miał możliwość wykazania swoich racji i w konsekwencji mógł otrzymać należne mu dofinansowanie. Wnioski poczynione przez NSA pozostają szczególnie aktualne w perspektywie nadchodzących prac nad nową ustawą określającą zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2021–2027.

Słowa kluczowe: projekty unijne; fundusze unijne; alokacja; postępowanie odwoławcze

CORRESPONDENCE ADDRESS: Magdalena Porzeżyńska, PhD, Assistant Professor, University of Warsaw, Faculty of Law and Administration, Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, Poland.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:48:04

WPROWADZENIE

Komentowane orzeczenie zasługuje na szczególną uwagę, zwłaszcza w odniesieniu do problematyki dystrybucji środków unijnych, dotyczy bowiem zagadnienia o pierwszoplanowym znaczeniu zarówno z perspektywy samej instytucji organizującej konkurs służący wybraniu projektów do dofinansowania, jak i podmiotów aplikujących o wsparcie, a w szczególności wnioskodawców uruchamiających procedurę odwoławczą w związku z negatywną oceną ich projektu. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) pochylił się w glosowanym orzeczeniu nad problemem koncentrującym się wokół sytuacji prawnej wnioskodawcy, który wszczyna procedurę odwoławczą w związku z negatywną oceną jego projektu, w okolicznościach związanych z wyczerpaniem alokacji (kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w konkursie). Art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020[1] do negatywnej oceny projektu zalicza sytuację, w ramach której projekt wprawdzie uzyskał wymaganą liczbę punktów lub spełnił kryteria wyboru, jednak kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w konkursie nie wystarcza na wybranie go do dofinansowania.

Przypomnieć trzeba, że instytucja organizująca konkurs dysponuje w jego ramach ściśle zdefiniowaną pulą środków, a wysokość tej kwoty wyznacza jednocześnie granice możliwości dofinansowania tak wyznaczonej liczby projektów.[2] Biorąc udział w konkursie, wnioskodawca z jednej strony powinien być świadomy tych ograniczeń, jako że w myśl art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy wdrożeniowej informacja o alokacji jest obligatoryjną częścią ogłoszenia o naborze projektów. Z drugiej strony wnioskodawca ma też uzasadnione prawo oczekiwać, że spełnienie wszystkich kryteriów konkursowych spowoduje przyznanie dofinansowania. Nierzadko zdarza się jednak, że w wyniku błędnej oceny dokonanej przez ekspertów punktacja projektu zostanie ostatecznie odpowiednio skorygowana w wyniku procedury odwoławczej. Zgodnie z ustawą wdrożeniową w przypadku negatywnej oceny projektu wybieranego w trybie konkursowym wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia protestu, czyli środka odwoławczego pozwalającego na ponowne sprawdzenie złożonego wniosku w zakresie spełniania kryteriów wyboru projektów. Problem powstaje w sytuacji, gdy w ocenie instytucji utrzymywać się będzie stan wyczerpania alokacji w konkursie. W myśl art. 65 ustawy wdrożeniowej procedura odwoławcza nie wstrzymuje zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty zostały wybrane do dofinansowania.

---

[1] T.j. Dz.U. 2020, poz. 818 z późn. zm., dalej: ustawa wdrożeniowa lub ustawa.

[2] Por. R. Poździk, A. Wołyniec-Ostrowska, *Komentarz do art. 53*, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, red. R. Poździk, LEX/el. 2016.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:48:04

Po lekturze przepisów ustawy wdrożeniowej nie sposób nie oprzeć się wrażeniu, że procedura odwoławcza, uruchamiana w okolicznościach związanych z wyczerpaniem kwoty przeznaczonej na dofinasowanie projektów, może okazać się iluzorycznym instrumentem. Nietrudno sobie wyobrazić sytuację, w której – pomimo zwiększenia punktacji danego projektu w wyniku jego powtórnej weryfikacji – instytucja konsekwentnie odmawia udzielenia dofinasowania, uzasadniając to wyczerpaniem alokacji jako okolicznością o charakterze obiektywnym.

Powyższe daje asumpt do pochylenia się nad samym problemem wyczerpania środków przewidzianych na finansowanie konkursu jako podstawą do odmowy przyznania wsparcia w konfrontacji z przysługującym beneficjentowi prawem do skutecznego środka zaskarżenia, w szczególności w sytuacji zwiększenia punktacji jego projektu na skutek procedury odwoławczej. Głos w dyskusji poświęconej tej problematyce zabrał NSA w komentowanym orzeczeniu, poddając pod rozwagę, czy odmowa przyznania dofinansowania motywowana wyczerpaniem alokacji może ustępować obowiązkowi instytucji do odpowiedniego ukształtowania procedur konkursowych, aby postępowanie odwoławcze w tych okolicznościach nie okazało się jedynie fasadowe. Choć glosowany wyrok zapadł na gruncie okoliczności faktycznych pozornie mających znaczenie wyłącznie dla dystrybucji środków unijnych, to w praktyce poczynione przez NSA rozważania mogą znaleźć szersze zastosowanie, w kontekście m.in. dopuszczalności i warunków ograniczenia jednostkom zagwarantowanych im praw w ramach procedury odwoławczej.

ISTOTA SPORU I SKRÓCONY PRZEBIEG POSTĘPOWANIA

Komentowany wyrok zapadł na skutek skargi kasacyjnej Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: Minister) wniesionej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (WSA lub Sąd I instancji)[3].

W sprawie tej gmina (dalej: wnioskodawca lub skarżąca) wystąpiła do Ministra z wnioskiem o dofinansowanie projektu w ramach Działania 8.1 Ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój zasobów kultury Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020. Minister poinformował, że wniosek ten uzyskał wprawdzie wymaganą liczbę punktów, ale kwota przeznaczona na dofinansowania projektów w konkursie nie pozwalała na wybranie go do dofinansowania, wskutek czego uzyskał on negatywną ocenę. Wnioskodawca wniósł protest od negatywnej oceny projektu, który został uwzględniony przez Ministra. Pomimo ponownej oceny merytorycznej kolejny raz poinformowano wnioskodawcę, że kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w konkursie nie wystarcza na wybranie projektu do dofinansowania, co skutkuje negatywną oceną.

[3] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2019 r., V SA/Wa 1875/18.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:48:04

Po przeprowadzeniu pełnego postępowania sądowoadministracyjnego zainicjowanego przez skarżącą[4] sprawa została przekazana Ministrowi do ponownego rozpatrzenia, gdyż ocena projektu została uznana za przeprowadzoną w sposób naruszający prawo. NSA orzekający w tej sprawie odnotował w szczególności, że informacja o wyczerpaniu środków nie może ograniczać się do konstatacji, iż wyczerpano środki – niezbędne jest również przywołanie stosownych okoliczności potwierdzających ten fakt. W ocenie NSA podstawę do uznania, że środki zostały wyczerpane, daje dopiero podpisanie umów o dofinansowanie na łączną kwotę rozdysponowującą przeznaczone na ten cel środki pieniężne w ramach działania. NSA wyjaśnił przy tym, że ponownej oceny projektu należy dokonać w sposób zgodny z przepisami prawa.

Po dokonaniu ponownej oceny merytorycznej projektu złożonego przez gminę wnioskodawca został ponownie poinformowany o negatywnej ocenie merytorycznej projektu z uwagi na to, że pomimo podniesienia punktacji projektu (do 46 punktów na 54 możliwe) kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w konkursie nie wystarcza na wybranie go do dofinansowania. Minister jako powód negatywnej oceny projektu wskazał zatem ponownie na wyczerpanie alokacji w konkursie.

Nie zgadzając się z tym rozstrzygnięciem, gmina kolejny raz wniosła skargę do WSA w Warszawie, który zajął zbieżne stanowisko ze swoim wcześniejszym orzeczeniem wydanym w tej sprawie. WSA odnotował, że projekty ocenione gorzej od projektu skarżącej otrzymały dofinasowanie. Tymczasem projekt gminy (którego pierwotna wadliwa ocena dokonana przez Ministra w wyniku przeprowadzenia kontroli sądowej uległa korekcie zgodnie z zarzutami strony) finansowania takiego został pozbawiony wyłącznie z uwagi na wyczerpanie alokacji środków przewidzianych na finansowanie przeprowadzonego konkursu. Stąd WSA zauważył, iż „sytuacja taka sprawiła w istocie, że przeprowadzona kontrola sądowa wcześniejszych błędnych działań Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego może zostać – w realiach sprawy – uznana za mającą charakter iluzoryczny i pozorny, skoro w efekcie nie doprowadziła do dofinansowania projektu ostatecznie wyżej ocenionego od projektów, które dofinansowanie otrzymały”.[5]

Wobec tego WSA uznał, że skoro jedynym powodem odmowy dofinansowania projektu w opisanej sytuacji ma być wyczerpanie alokacji środków przeznaczonych na konkurs, konieczne jest dokonanie kontroli, czy środki te rozdysponowane zostały zgodnie z prawem, w tym z postanowieniami systemu realizacji programu operacyjne-

[4] Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2018 r. (V SA/Wa 255/18), mocą którego WSA stwierdził, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Zob. także wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r. (I GSK 2269/18), mocą którego NSA oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez Ministra.

[5] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2019 r., V SA/Wa 1875/18.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:48:04

go. W tym kontekście WSA odnotował, że regulamin konkursu pozostawiał w istocie Ministrowi dużą elastyczność w przesuwaniu środków pomiędzy poszczególnymi kategoriami projektów (Głównymi Typami Projektów). Zauważył także, że Minister w okresie, w którym powinna była nastąpić ponowna ocena projektu skarżącej, dysponował znacznymi kwotami przeznaczonymi na finansowanie projektów w ramach Działania 8.1, co umożliwiałoby przyznanie dofinansowania projektom wyżej sklasyfikowanym, a nawet samej skarżącej. Zamiast tego we wskazanym okresie Minister zdecydował się zawrzeć aneksy do umów o dofinansowanie zwiększające wysokość wsparcia dla projektów, które już otrzymały wcześniej wnioskowane dofinansowanie, naruszając w ten sposób art. 41 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

WSA również zwrócił uwagę, że wskutek działania Ministra doszło do naruszenia zasady równego dostępu do pomocy poprzez nieudzielenie dofinansowania projektowi skarżącej, który uzyskał z opóźnieniem spowodowanym wadliwym działaniem Ministra tę samą (a nawet wyższą) punktację co projekty, które otrzymały dofinansowanie. Potwierdza to także brak zastosowania do projektu skarżącej rozwiązania, po które sięgał Minister w odniesieniu do innych projektów, a polegającego na udzieleniu dofinansowania pomiotowi, który uzyskał wymaganą punktację w toku procedury odwoławczej z wolnych środków pozostających w ramach działania.

Na zakończenie WSA zauważył, że zastosowane w art. 66 ust. 2 ustawy wdrożeniowej sformułowanie „wyczerpanie" w odniesieniu do środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów oznacza ich faktyczne zużycie, nie zaś jedynie możliwość ich wydatkowania, jak interpretował to Minister. Za takim rozumieniem wyczerpania kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów zdaniem Sądu I instancji przemawia treść art. 52 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, zgodnie z którym umowa o dofinansowanie projektu może zostać podpisana, a decyzja o dofinansowaniu projektu może zostać podjęta, jeżeli projekt spełnia wszystkie kryteria, na podstawie których został wybrany do dofinansowania.

Minister zaskarżył powyższy wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie i rozpoznanie skargi kasacyjnej poprzez jej uwzględnienie w całości albo uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy WSA w Warszawie do ponownego rozpoznania. Minister sformułował kilkanaście zarzutów, zarzucając Sądowi I instancji naruszenie m.in. art. 53 ust. 2 pkt 2 oraz art. 66 ust. 2 pkt 2 ustawy wdrożeniowej poprzez przyjęcie, że podpisanie umów na łączną kwotę rozdysponowującą przeznaczone na ten cel środki pieniężne w ramach działania nie daje podstaw do uznania, iż kwota przeznaczona na dofinansowanie w rozumieniu tych przepisów nie wystarcza na wybranie projektu do dofinansowania, skutkiem czego było skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania mimo wyczerpania środków finansowych.

Na podstawie glosowanego wyroku NSA oddalił skargę kasacyjną Ministra. O ile samo orzeczenie NSA jest niezwykle rozbudowane, o tyle główna oś jego

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:48:04

rozważań koncentruje się zasadniczo wokół dwóch zagadnień. Po pierwsze, wokół sposobu rozumienia kategorii „wyczerpania środków" i warunków, po spełnieniu których organ może odmówić dofinasowania na tej podstawie. Po drugie, wokół obowiązków instytucji związanych z takim skonstruowaniem procedur konkursowych, aby postępowanie odwoławcze uruchamiane w okolicznościach związanych z wyczerpaniem alokacji nie okazało się jedynie iluzorycznym instrumentem.

WYCZERPANIE ŚRODKÓW W KONKURSIE I W RAMACH DZIAŁANIA

W rozpatrywanej sprawie NSA wypowiedział się na temat dopuszczalności odmowy przyznania dofinansowania projektu w sytuacji, w której w trakcie postępowania odwoławczego (w wyniku którego przedmiotowy projekt uzyskał wyższą ocenę niż inne projekty, które otrzymały dofinansowanie w wyniku podpisanych umów) wyczerpane zostały środki przeznaczone na konkurs. W tym miejscu trzeba odnotować, że alokacja środków przewidzianych na finansowanie konkursu jest immanentnie związana z ich ograniczoną pulą. Przepisy ustawy wdrożeniowej są w tym przedmiocie nieprecyzyjne i nie wyjaśniają, kiedy można mówić o wystąpieniu sytuacji związanej z wyczerpaniem kwoty przeznaczonej na dofinasowanie projektów. Z tej perspektywy punkt wyjścia stanowi rozróżnienie między wyczerpaniem alokacji w konkursie a wyczerpaniem środków w ramach działania, które to kategorie wyraźnie wyodrębnia sama ustawa.

Do alokacji na konkurs odnosi się art. 53 ust. 2 pkt 2 ustawy wdrożeniowej, zgodnie z którym sytuacja, w której projekt uzyskał wymaganą liczbę punktów lub spełnił kryteria wyboru projektów, jednak kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w konkursie nie wystarcza na wybranie go do dofinansowania, jest równoznaczna z negatywną oceną projektu. Art. 53 ust. 3 ustawy wdrożeniowej precyzuje przy tym, że gdy kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w konkursie nie wystarcza na wybranie projektu do dofinansowania, to okoliczność ta nie może stanowić wyłącznej przesłanki wniesienia protestu.

Alokacja na konkurs jest ustalana przez właściwą instytucję w treści ogłoszenia o konkursie. Co istotne, nawet w przypadku rzeczywistego wyczerpania środków na konkurs właściwa instytucja ma możliwość w każdej chwili zwiększyć dostępną ich pulę. Art. 46 ust. 2 ustawy wdrożeniowej wprost zezwala właściwej instytucji zwiększyć kwotę przeznaczoną do dofinansowania projektów w konkursie po jego rozstrzygnięciu w ramach dostępnej alokacji na dane działanie. Zwiększenie alokacji na konkurs jest dopuszczalne, umożliwia ono wsparcie większej liczby projektów i w rezultacie stanowi zmianę na korzyść wnioskodawców. Podjęcie takiej decyzji pozwala na skuteczne oraz aktywne zarządzanie środkami publicznymi dostępnymi w ramach określonego działania, opisu osi priorytetowej, celu szczegółowego lub całego programu operacyjnego.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:48:04

Zgodnie z poczynionymi wyżej uwagami kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w konkursie musi jednocześnie mieścić się w alokacji na działanie. Do alokacji w ramach działania odnosi się z kolei art. 66 ust. 2 ustawy wdrożeniowej. Stanowi on, że w przypadku wyczerpania kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w ramach działania[6] właściwa instytucja, do której wpłynął protest, pozostawia go bez rozpatrzenia (art. 66 ust. 2 pkt 1). Z kolei sąd, uwzględniając skargę, ogranicza się do stwierdzenia, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i nie przekazuje sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 66 ust. 2 pkt 2). W odróżnieniu od alokacji na konkurs alokacja w ramach działania określona jest w szczegółowym opisie osi priorytetowych programu operacyjnego. W razie gdyby zmiana kwoty powodowała konieczność przesunięć pomiędzy osiami priorytetowymi, stanowiłoby to zmianę samego programu operacyjnego, co wymagałoby wyrażenia zgody przez Komisję Europejską.

W tym kontekście powstaje pytanie, czy w ramach procedury odwoławczej podstawę do odmowy przyznania dofinansowania przez instytucję może stanowić wyczerpanie kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w danym konkursie czy też w ramach działania. Choć w doktrynie można spotkać się z przeciwnym stanowiskiem,[7] to wyczerpanie kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w danym konkursie nie powinno uzasadniać zastosowania art. 66 ust. 2 pkt 2 ustawy wdrożeniowej.[8] Co więcej, podejmując rozstrzygnięcie na gruncie art. 53 ust. 2 pkt 2, instytucja jest zobowiązana należycie wykazać i udokumentować, że środki na dofinansowanie projektu zostały faktycznie rozdysponowane, i to na poziomie działania.[9]

Pojęcia „wyczerpania" kwoty na dofinansowanie nie można wiązać jedynie z przeznaczeniem tych środków na wybrane projekty w danym konkursie. Za takim podejściem przemawia redakcja przepisów ustawy wdrożeniowej, które wskazują na wymóg faktycznego wyczerpania kwoty przeznaczonej na dofinansowanie, nie zaś jedynie przeznaczenia jej do zużycia. Biorąc pod uwagę, że podstawę przyznania środków stanowi umowa o dofinansowanie projektu (art. 52 ust. 1 ustawy wdrożeniowej), rzeczywiste wyczerpanie środków powinno nastąpić w formie umowy o dofinansowanie, zobowiązującej do płatności kwot przeznaczonych na dofinansowanie projektów. W żadnym razie zatem nie sposób formułować stanowiska o wyczerpaniu środków na dofinansowanie projektów wyłącznie w oparciu

[6] W przypadku gdy w działaniu występują poddziałania – w ramach poddziałania.

[7] J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 66*, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, LEX/el. 2014.

[8] Tak też J. Ostałowski, *Komentarz do art. 66*, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności…*, LEX/el. 2016.

[9] Por. wyrok NSA z dnia 13 marca 2018 r., II GSK 267/18; wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 grudnia 2017 r., III SA/Łd 991/17.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:48:04

o listę projektów wybranych do dofinansowania, która ma z założenia charakter deklaratoryjny. Jak słusznie wskazał NSA, „umieszczenie projektu na liście projektów wybranych do dofinansowania nie stanowi wiążącego przyrzeczenia (zobowiązania) zawarcia umowy o dofinansowanie. Tylko bowiem wówczas można by przyjąć, że umieszczenie na liście jest równoznaczne z rozdysponowaniem kwoty przeznaczonej na dofinansowanie".[10] Wybór projektów do dofinansowania nie oznacza więc, że doszło do rozdysponowania kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w ramach działania, a przez to do jej wyczerpania.[11] Kwestia ta została zresztą szczególnie wyraźnie i przekonująco wyeksponowana przez NSA we wcześniejszym wyroku, który zapadł w tej sprawie.[12]

Przy założeniu, że przesłanką decydującą o odmowie dofinansowania projektów po postępowaniu odwoławczym byłaby kwota środków przeznaczona na konkurs, procedura ta stawałaby się wyłącznie iluzoryczna i fasadowa. W takiej sytuacji zbędne stałoby się bowiem badanie wyczerpania środków w ramach działania lub poddziałania w trakcie procedury odwoławczej. Dodatkowo zmienność kwoty przeznaczonej na konkurs (niewynikająca przecież z zawartych umów, a wyłącznie z wysokości wsparcia przyznanego projektom wyróżnionym do dofinansowania) w toku postępowania odwoławczego pogarszałaby w nieuzasadniony sposób pozycję wnioskodawców korzystających z tej procedury.

W konsekwencji za jedyną przesłankę upoważniającą do odmowy przyznania wsparcia w trakcie i po zakończeniu procedury odwoławczej należy uznać wyczerpanie alokacji w ramach danego działania. Nie można jednak przy tym podzielić poglądu wyrażonego przez NSA w jednym z wcześniejszych orzeczeń,[13] że do wyczerpania środków w ramach działania dochodzi w sytuacji, w której suma kwot przeznaczonych na dofinansowanie projektów wybranych do dofinansowania w konkursach zgodnie z zatwierdzonymi listami będzie odpowiadać kwocie przeznaczonej na dofinansowanie projektów w ramach działania. Zgodnie z poczynionymi wyżej uwagami nie sposób w takim przypadku mówić o faktycznym rozdysponowaniu środków, a tylko ono pozwala stwierdzić wyczerpanie alokacji.

W głosowanym wyroku NSA nie tylko przyjął właściwą optykę, za punkt wyjścia uznając poziom samego działania, lecz także prawidłowo stwierdził, że do rozdysponowania środków na działanie nie doszło i zasadnie odnotował przemawiające za tym okoliczności.

Po pierwsze, w trakcie ponownej oceny projektu (mającej miejsce już po wydaniu przez NSA wcześniejszego orzeczenia potwierdzającego, że poprzednia

[10] Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2018 r., II GSK 23/18.

[11] *Ibidem*. Zob. także: wyrok NSA z dnia 13 marca 2018 r., II GSK 267/18; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 stycznia 2020 r., III SA/Po 785/19.

[12] Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r., I GSK 2269/18.

[13] Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2018 r., II GSK 152/18.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:48:04

negatywna ocena projektu naruszała prawo) dokonano zmiany planu finansowego. W jej wyniku środki na realizację Działania 8.1 zostały znacząco ograniczone poprzez utworzenie nowego działania, do którego przeniesiono całość rezerwy przeznaczonej dla dotychczasowego działania. Co więcej, dofinansowanie z nowo utworzonego działania miało być udzielane w trybie pozakonkursowym. Jak słusznie odnotował NSA, część przetransferowanych środków z powodzeniem mogła być wykorzystana m.in. na finansowanie projektu skarżącej. Okoliczność, że zmiany te działy się w uzgodnieniu z Komisją Europejską, była zdaniem NSA w tym kontekście bez znaczenia. Jak trafnie wskazał Sąd I instancji, trudno aprobować działanie organu w sytuacji, w której zdając sobie sprawę, że w toku ponownej oceny znajduje się projekt skarżącej (który ostatecznie otrzymał punktację kwalifikującą go do dofinansowania), w istocie uniemożliwia przyznanie mu pozytywnej oceny. Minister doprowadził bowiem do przeniesienia całości dostępnej rezerwy wykonania Działania 8.1 do nowo utworzonego działania, w którym mógł przyznawać środki z pominięciem procedury konkursowej. Postępowanie takie nie tylko naruszyło art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, który ustanawia zasady oceny projektów, w szczególności zasadę przejrzystości, lecz również art. 2 Konstytucji, jako że trudno mówić w tym przypadku o lojalnym i sprawiedliwym działaniu organów państwa.

Po drugie, NSA podkreślił, iż na dzień podjęcia ponownej negatywnej oceny stan alokacji w Działaniu 8.1 był wyższy niż 0, a dodatkowo było możliwe przekontraktowanie środków z Działania 8.2 na Działanie 8.1, o ile nie wiązało się to z przekontraktowaniem na poziomie całego priorytetu VIII. Okoliczność ta sama w sobie zdaniem NSA wskazywała na możliwość dofinansowania projektu skarżącej z wolnych środków w ramach priorytetu VIII. Co więcej, NSA zasadnie odnotował również, że w toku postępowania nie przedstawiono żadnego dowodu, z którego wynikałoby, iż na dzień wydania wyroku Sądu I instancji kwota środków na Działanie 8.1. została istotnie wyczerpana.

W tym miejscu ponownie trzeba wskazać, że o wyczerpaniu środków przeznaczonych na dofinansowanie można mówić, gdy brak możliwości rozdysponowania kwoty na projekty spełniające kryteria wyboru ma charakter obiektywny, co oznacza, że kwota środków została już definitywnie wyczerpana poprzez jej rozdysponowanie.[14] Choć okoliczność ta nie była bliżej brana pod uwagę przed sądy obu instancji, warto zauważyć, że nawet wyczerpanie środków w ramach działania lub poddziałania może mieć zmienny charakter. Umowy o dofinansowanie w przypadku wystąpienia nieprawidłowości przy realizacji projektu mogą ulegać rozwiązaniu, a środki wykorzystane w sposób nienależny mogą podlegać zwrotowi. Relacja pomiędzy poziomem zakontraktowania a wysokością alokacji nie jest przy tym stała ze względu na zmienność kursu euro (jednostki, w której wyrażany jest

[14] Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 czerwca 2019 r., I SA/Sz 313/19.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:48:04

w dokumentach programowych poziom alokacji) wobec złotego (waluty, w której wyraża się kwotę przyznanego w umowie dofinansowania).[15]

Wszystkie te okoliczności powodują, że nawet wyczerpanie alokacji w końcowej fazie wdrażania danego działania nie jest stanem pewnym i ostatecznym. Do momentu zamknięcia wdrażania programu może ono bowiem ulegać zmianie z uwagi na pojawienie się wolnych środków na skutek wzrostu kursu euro czy rozwiązania umów o dofinasowanie.[16] Tym bardziej nie sposób zatem zgodzić się z prezentowanym przez organ poglądem, że wyczerpanie środków w danym konkursie stanowi ostateczną barierę dostępu do dofinansowania, skoro nawet wyczerpanie środków w ramach działania lub poddziałania może mieć zmienny charakter.

Należy więc w pełni podzielić stanowisko NSA, że jedyną przesłanką decydującą o odmowie przyznania dofinansowania może być faktyczne rozdysponowanie środkami na poziomie samego działania, a nie wyczerpanie alokacji środków przeznaczonych na konkurs. NSA słusznie odnotował, że w rozpatrywanej sprawie Minister miał nie tylko finansowe, ale i prawne możliwości, aby zwiększyć pulę środków w ramach konkursu celem realizacji zasady równości do ich dostępu. Nie czyniąc tego, a jednocześnie nie uzasadniając swojej decyzji o odmowie zwiększenia alokacji, niewątpliwie naruszył on przepisy ustawy wdrożeniowej, zwłaszcza art. 37 ust. 1 w zw. z art. 46 ust. 2.[17]

OBOWIĄZEK ODPOWIEDNIEGO UKSZTAŁTOWANIA PROCEDUR KONKURSOWYCH

Wśród szeregu zarzutów Minister podnosił również naruszenie m.in. art. 65 ustawy wdrożeniowej, zgodnie z którym procedura odwoławcza nie wstrzymuje zawierania umów o dofinansowanie. Z tego faktu organ wywodził, że może to prowadzić do sytuacji, w której nawet pozytywne rozpatrzenie protestu bądź uwzględnienie skargi nie będzie gwarantowało otrzymania dofinansowania przez wnioskodawcę.

Istotnie art. 65 ustawy wdrożeniowej przewiduje, że instytucja przeprowadzająca konkurs nie musi wstrzymywać procesu podpisywania umów o dofinansowanie do momentu ostatecznego (ewentualnie prawomocnego w przypadku po wniesieniu skargi do sądu) zakończenia postępowania odwoławczego. Rozwiązanie takie podyktowane jest koniecznością sprawnego wydatkowania środków unijnych. Niewątpliwie uzależnienie zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty

[15] Szerzej zob. J. Ostałowski, *Komentarz do art. 66*.

[16] *Ibidem*. Zob. także: wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 grudnia 2017 r., III SA/Łd 991/17; wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 stycznia 2018 r., III SA/Łd 1035/17.

[17] Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 maja 2020 r., I SA/Go 127/20.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:48:04

uzyskały pozytywną ocenę, od zakończenia procedury odwoławczej wpływałoby bowiem negatywnie na możliwość realizacji tych projektów, np. ze względu na zmianę stanu prawnego czy założeń wskazanych we wniosku o dofinansowanie.[18] Ponadto takie rozwiązanie powoduje, że termin rozpoznania środka odwoławczego może odgrywać kluczową rolę z perspektywy wnioskodawcy, prowadząc nierzadko do pozbawienia go realnej szansy na uzyskanie środków.[19]

Nie można zatem w żadnej mierze uznać, że dyspozycja normy art. 65 ustawy wdrożeniowej zwalnia organ od takiego ukształtowania i przestrzegania procedur konkursowych, by zainteresowany podmiot, który uruchomił procedurę odwoławczą, mógł w istocie dofinansowanie uzyskać. W innym razie procedura odwoławcza, choć gwarantowana przepisami ustawy wdrożeniowej, staje się pozbawiona sensu. Doskonałym tego przykładem jest sytuacja, do której doszło w rozpatrywanej sprawie. Projekt skarżącej, którego ocena została skorygowana w postępowaniu odwoławczym poprzez zwiększenie punktacji kwalifikującej projekt do dofinansowania (przewyższającą przy tym ocenę innych projektów już w tym konkursie dofinansowanych), nie mógł uzyskać wsparcia z uwagi na to, że organ według swojego uznania rozdysponował już pozostałe środki przeznaczone na to działanie.

Co więcej, przyjęcie przez organ takiego podejścia jak w rozpatrywanej sprawie wprost narusza prawo do dobrej administracji określone w art. 41 ust. 1 Karty Praw Podstawowych w zakresie, w jakim uniemożliwia sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy. Karta Praw Podstawowych, która znajduje pełne zastosowanie do ocen projektów finansowanych z funduszy unijnych,[20] formułuje pod adresem organów krajowych przeprowadzających ocenę projektów określone obowiązki przejawiające się w sformułowanym ogólnie prawie do dobrej administracji, a także prawie do skutecznego wniesienia środka prawnego. Taka wykładnia przepisów ustawy wdrożeniowej, która pozwalałaby na odmowę dofinansowania projektowi skarżącej ze względu na brak środków w konkursie, przy jednoczesnym sfinansowaniu innych projektów, które otrzymały niższą punktację, niewątpliwie narusza standardy sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Taki wniosek nasuwa się tym bardziej, gdy weźmie się pod uwagę, że odmowa udzielenia dofinansowania dla projektu ze względu na wyczerpanie alokacji w konkursie jest z jednej strony okolicznością całkowicie niezależną od skarżącego, a z drugiej uzależnioną od decyzji danego

[18] J. Ostałowski, *Komentarz do art. 65*, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności…*, LEX/el. 2016.

[19] K. Brysiewicz, *Postępowania odwoławcze i sądowe dotyczące oceny wniosków o dofinansowanie w nowej ustawie wdrożeniowej*, „Monitor Prawniczy" 2016, nr 13, s. 684.

[20] Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 września 2014 r. w sprawie C-562/12 *Liivimaa Lihaveis*, ECLI:EU:C:2014:2229. Tak również wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie C-617/10 *Akerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105. Szerzej zob. J. Łacny, *Ochrona praw podstawowych w wydatkowaniu funduszy Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo" 2015, z. 12, s. 27.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:48:04

organu, który – zgodnie z poczynionymi wcześniej uwagami – nawet w przypadku rzeczywistego wyczerpania środków na konkurs ma prawną możliwość w każdej chwili zwiększyć dostępną ich pulę.

Choć samo wyczerpanie alokacji jest niezależne od instytucji organizujących konkurs, to tym argumentem nie można odgórnie odmawiać wnioskodawcom dofinansowania. Mają oni bowiem uzasadnione prawo oczekiwać, że spełnienie wszystkich kryteriów konkursowych i uplasowanie ich projektu na wyższej pozycji względem pozostałych wniosków spowoduje przyznanie im wsparcia. Można więc pokusić się o stwierdzenie, że powstaje w tych okolicznościach po ich stronie uzasadnione oczekiwanie,[21] iż takie dofinansowanie zostanie im udzielone. Skoro spełnili wszystkie zależne od nich warunki konkursu, to odmowa przyznania dofinansowania z przyczyn, na które nie mieli żadnego wpływu w momencie składania wniosku, niewątpliwie narusza tę zasadę.

Warto w tym miejscu odnotować, że NSA już w swoim wcześniejszym orzecznictwie zwracał uwagę na okoliczność, iż zasad konkursu nie można pogarszać zarówno wobec beneficjentów, których projekty zostały wyłonione do dofinansowania w zwykłym trybie, jak i wobec tych, z którymi podpisano umowy w wyniku pozytywnego zakończenia procedury odwoławczej.[22] Szczególnie trafne jest stanowisko, zgodnie z którym „w demokratycznym państwie prawnym nie jest […] dopuszczalna sytuacja, w której skorzystanie przez jednostkę z przysługujących jej środków prawnych (odwołania, skargi do sądu), które nie nosi znamion »pieniactwa« czy nadużycia prawa do odwołania, jednocześnie – na skutek czasu potrzebnego sądom czy organom administracji do ich rozpoznania – prowadzi do utraty prawa (roszczenia), do którego ochrony jednostka dąży za pomocą tych środków".[23]

Brak jest zatem jakichkolwiek podstaw przemawiających za gorszym traktowaniem tych wnioskodawców, których projekty uzyskały właściwą ocenę dopiero w wyniku pomyślnego dla nich rozpatrzenia środków odwoławczych, od aplikujących, których projekty były od początku pozytywnie rekomendowane. Niewątpliwe dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy w wyniku tej oceny projekt uzyskuje wyższą punktację niż projekty, które dofinansowanie otrzymały. Wnioskodawcy nie mają wpływu na to, jak i kiedy ich projekty zostaną ostatecznie ocenione. Przy jednoczesnym przyznawaniu dofinansowania projektom pozytywnie reko-

[21] Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań znajduje oparcie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, który uznaje ją za element unijnego porządku prawnego: „Możliwość skorzystania z zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań przez podmiot, na którego rzecz zostało wydane korzystne rozstrzygnięcie, wymaga przede wszystkim ustalenia, czy działanie organów administracji wywołało u ostrożnego i rozważnego podmiotu gospodarczego racjonalne oczekiwania" (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 września 2006 r. w sprawie C-181/04 *Elmeka*, ECR 2006, s. I-8167, pkt 32).

[22] Wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r., II GSK 61/12.

[23] Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2011 r., II GSK 1213/10.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:48:04

mendowanym do dofinansowania, dla których nadal są środki w alokacji aż do jej wyczerpania, skutkuje to pozbawieniem możliwości uzyskania wsparcia tylko z tego względu, że ich projekty zostały ocenione pozytywnie później, w następstwie procedury odwoławczej.

Mając to na względzie, należy w pełni podzielić stanowisko NSA i Sądu I instancji, że postępowanie Ministra w zaistniałych okolicznościach nie było sprawiedliwe i naruszało zasadę równości. Nie można przy tym tracić z pola widzenia faktu, że to oceniający projekt zaniżyli punktację w ramach pierwotnej oceny, czego dowodem była jej korekta w toku dalszego postępowania. To, że skarżąca zmuszona była poszukiwać swoich racji w drodze procedury odwoławczej, wynikało więc z uchybień leżących po stronie organu przy ocenie projektu. Za skorygowaną punktacją i uzyskaniem wysokiego miejsca na liście projektów do dofinansowania powinna iść jednak rzeczywista możliwość uzyskania środków, która w niniejszej sprawie została przez organ wykluczona.

Z tego powodu należy w pełnej rozciągłości podzielić wyrażony przez NSA i Sąd I instancji pogląd, iż treść art. 65 ustawy wdrożeniowej nie zwalnia organu od takiego ukształtowania i przestrzegania procedur konkursowych, by udowodnienie swoich racji w zakresie wadliwej oceny projektu pozwalało na realne uzyskanie dofinansowania. Jak trafnie zwrócił uwagę WSA, w przeciwnym razie procedura odwoławcza, w szczególności sądowa kontrola działania organów, stałaby się pozorna i iluzoryczna. Wnioskodawca mimo wykazania swoich racji nie byłby bowiem w stanie realnie otrzymać wnioskowanego dofinansowania. Warto zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny już zwracał uwagę, iż szybkość postępowania w celu sprawnej dystrybucji środków unijnych nie uzasadnia jednocześnie możliwości ograniczenia podmiotom rzeczywistego i skutecznego skorzystania z przyznanych im praw dotyczących procedury odwoławczej. W innym wypadku procedura ta miałaby charakter wyłącznie pozorny.[24]

Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia na gruncie rozpatrywanej sprawy. Zainicjowane przez skarżącą postępowanie odwoławcze okazało się wręcz bezprzedmiotowe. Choć w wyniku ponownej oceny projektu jego punktacja uległa podwyższeniu i został on ostatecznie oceniony wyżej od projektów, które dofinansowanie otrzymały, to *de facto* skarżąca została pozbawiona możliwości uzyskania wnioskowanego wsparcia z uwagi na to, że Minister według swojego uznania rozdysponował już pozostałe środki przeznaczone na dane działanie. Tymczasem z wyroku NSA wynika, że korzystając z przysługującemu mu instrumentarium, organ powinien uczynić wszystko co w jego mocy, by przyznać wsparcie wnioskodawcy, którego projekt w wyniku pomyślnego rozpatrzenia środka odwoławczego uzyskał punktację kwalifikującą go do dofinansowania.

[24] Por. wyrok TK z dnia 30 października 2012 r., SK 8/12.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:48:04

W rozpatrywanej sprawie Minister w rażący sposób uchybił temu obowiązkowi, pozbawiając skarżącą dofinansowania przy jednoczesnym zwiększeniu wysokości wsparcia dla projektów, które otrzymały wcześniej wnioskowane dofinansowanie czy też tworząc nowe działanie, do którego przeniesiono całość rezerwy przeznaczonej dla dotychczasowego działania, w ramach którego skarżąca aplikowała. W tych okolicznościach procedura odwoławcza okazała się dla skarżącej jedynie iluzoryczna. Stąd należy w pełnej rozciągłości podzielić pogląd NSA, zgodnie z którym jedynie „prawidłowe ukształtowanie procedur konkursowych uwzględniające interes podmiotu, który uruchomił procedurę odwoławczą, umożliwiające wykazanie racji strony postępowania i uzyskanie na drodze administracyjnoprawnej dofinansowania, będzie zgodne z zasadą równości, sprawiedliwości oraz zasadą zaufania do organów państwa".

PODSUMOWANIE

Rozpatrywana przez NSA sprawa dobitnie pokazuje, że gwarantowana przepisami procedura odwoławcza może okazać się pozorna i pozbawiona sensu. Ryzyko to aktualizuje się na gruncie spraw związanych z dystrybucją funduszy unijnych zwłaszcza w okolicznościach związanych z wyczerpaniem alokacji. Cieszy więc dokonana przez Sąd konstatacja, iż kwota środków alokowanych na konkurs ma charakter wtórny względem obowiązku instytucji do zapewnienia prawidłowej i rzetelnej procedury oceny wniosków. Odnosi się to w szczególności do realiów procedury odwoławczej, zwłaszcza w sytuacji gdy zostaje ona uruchomiona na skutek błędów instytucji popełnionych przy okazji pierwotnej oceny.

Z głosowanego wyroku wynika, że choć samo wyczerpanie środków pozostaje niezależne od instytucji, to okolicznością tą nie można odgórnie odmawiać wnioskodawcom dofinansowania. W istocie jedyną przesłanką upoważniającą do negatywnej oceny projektu w trakcie procedury odwoławczej jest wyczerpanie alokacji w ramach danego działania, przy czym o wyczerpaniu tym możemy mówić jedynie w sytuacji faktycznego rozdysponowania kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów na poziomie działania. W innym przypadku organ ma prawne możliwości, by po rozstrzygnięciu konkursu albo rundy konkursowej zwiększyć kwotę przeznaczoną do dofinansowania projektów w konkursie albo w rundzie konkursowej.

Warto odnotować, że choć mówimy tu jedynie o uprawnieniu organu, to w pewnych okolicznościach odmowa zwiększenia kwot środków na konkurs (nawet jeżeliby przyjąć, że istotnie doszło do jej wyczerpania) może naruszać zasadę równego dostępu do pomocy i mieć przez to charakter arbitralny. Podobnie w sytuacji, gdy instytucja według swojego uznania dokonuje rozdysponowania środkami przeznaczonymi na dane działanie – tak jak to miało miejsce w rozpatrywanej sprawie.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:48:04

Tymczasem zdaniem NSA nie można akceptować stanu, w którym projekt, którego ocena została skorygowana w postępowaniu odwoławczym poprzez dodanie punktów kwalifikujących go do dofinansowania, nie może go uzyskać. Konieczne jest takie ukształtowanie procedur konkursowych, aby podmiot, który uruchomił procedurę odwoławczą, miał możliwość wykazania swoich racji i w konsekwencji mógł otrzymać należne mu dofinansowanie. W innym razie procedura odwoławcza staje się czysto iluzorycznym instrumentem, zapewniającym wnioskodawcom co najwyżej moralną satysfakcję – tak jak w przypadku skarżącej. Stanowisko NSA należy zaaprobować tym bardziej, gdy weźmie się pod uwagę formułowany przez przedstawicieli doktryny pogląd o słabej pozycji wnioskodawcy w ramach procedury odwoławczej, która wynika z faktu, że na gruncie ustawy wdrożeniowej kontrola sądowa ogranicza się do prawidłowości działań instytucji jedynie w ramach kryterium legalności, podczas gdy właśnie kwestia merytorycznej oceny projektu stanowi istotę samego procesu oceniania.[25]

W tych okolicznościach w pełni aktualny pozostaje formułowany w doktrynie wniosek *de lege ferenda* postulujący wprowadzenie ustawowego obowiązku zagospodarowania określonej rezerwy finansowej na realizację projektów, które zostaną pozytywnie ocenione w toku procedury odwoławczej.[26] Wniosek ten nabiera dodatkowego znaczenia, patrząc z perspektywy nadchodzących prac nad nową ustawą określającą zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2021–2027. Do czasu, kiedy takie rozwiązania nie zostaną wprowadzone, kluczową rolę odgrywa jednak odpowiednie kształtowanie procedur konkursowych przez same organy. Cieszy zatem, że pogląd NSA znalazł już aprobatę w najnowszym orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych[27] i pozostaje mieć nadzieję, że będzie konsekwentnie wdrażany również przez instytucje organizujące konkurs służący wybraniu projektów do dofinansowania.

---

[25] M. Perkowski, M. Martyniuk, *Niedoskonała procedura odwoławcza w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce. Ocena wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r. (P 1/11)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2017, nr 3, s. 57. Zob. także: 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. 13.

[26] K. Wlaźlak, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w procedurze wyboru projektów w ramach wdrażania regionalnych programów operacyjnych*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kosiński, M. Stahl, K. Wlaźlak, Warszawa 2015, s. 740.

[27] Zob. np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 maja 2020 r., I SA/Go 127/20.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:48:04

BIBLIOGRAFIA

Literatura

Brysiewicz K., *Postępowania odwoławcze i sądowe dotyczące oceny wniosków o dofinansowanie w nowej ustawie wdrożeniowej*, „Monitor Prawniczy" 2016, nr 13.

Brysiewicz K., Pożdzik 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.

Jaśkiewicz J., *Komentarz do art. 66*, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, LEX/el. 2014.

Łacny J., *Ochrona praw podstawowych w wydatkowaniu funduszy Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo" 2015, z. 12.

Ostałowski J., *Komentarz do art. 65*, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, red. R. Pożdzik, LEX/el. 2016.

Ostałowski J., *Komentarz do art. 66*, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, red. R. Pożdzik, LEX/el. 2016.

Perkowski M., Martyniuk M., *Niedoskonała procedura odwoławcza w systemie realizacji unijnej polityki spójności w Polsce. Ocena wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r. (P 1/11)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2017, nr 3.

Pożdzik R., Wołyniec-Ostrowska A., *Komentarz do art. 53*, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, red. R. Pożdzik, LEX/el. 2016.

Wlaźlak K., *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w procedurze wyboru projektów w ramach wdrażania regionalnych programów operacyjnych*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kosiński, M. Stahl, K. Wlaźlak, Warszawa 2015.

Akty prawne

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz.U. 2020, poz. 818 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2011 r., II GSK 1213/10.
Wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r., II GSK 61/12.
Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2018 r., II GSK 23/18.
Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2018 r., II GSK 152/18.
Wyrok NSA z dnia 13 marca 2018 r., II GSK 267/18.
Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r., I GSK 2269/18.
Wyrok TK z dnia 30 października 2012 r., SK 8/12.
Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 września 2006 r. w sprawie C-181/04 *Elmeka*, ECR 2006, s. I-8167.
Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie C-617/10 *Akerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:48:04

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 września 2014 r. w sprawie C-562/12 *Liivimaa Lihaveis*, ECLI:EU:C:2014:2229.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 grudnia 2017 r., III SA/Łd 991/17.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 stycznia 2018 r., III SA/Łd 1035/17.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2018 r., V SA/Wa 255/18.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2019 r., V SA/Wa 1875/18.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 czerwca 2019 r., I SA/Sz 313/19.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 stycznia 2020 r., III SA/Po 785/19.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 maja 2020 r., I SA/Go 127/20.

ABSTRACT

The commented judgement concerns the issue of refusal to grant co-financing from EU funds in a situation in which during the appeal procedure (as a result of which the project obtained a higher score than other projects that received funding), the funds allocated to the competition were exhausted. In the commented judgement, the Supreme Administrative Court considered whether the refusal to grant funding motivated by exhaustion of the allocation may give way to the institution's obligation to shape competition procedures in such a way that the appeal procedure in these circumstances does not turn out to be merely illusory. In this commentary, the author approved the conclusion of the Court that the amount of funds allocated to the competition is secondary to the institution's obligation to ensure a correct and reliable application evaluation procedure. It is necessary to shape the competition procedures in such a way that the entity which launched the appeal procedure has the opportunity to prove its arguments and, as a consequence, to receive the subsidy. The conclusions made by the Supreme Administrative Court remain particularly relevant from the perspective of the upcoming works on the new act defining the rules for the implementation of cohesion policy programs financed in the 2021–2027 financial perspective.

Keywords: EU projects; EU funds; allocation; appeal procedure