



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa,

14. II. 2013

RPO-637707- 1/10/AWO

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22 827 64 53

**Pani**

**Elżbieta Bienkowska**

**Minister Rozwoju Regionalnego**

ul. Wspólna 2/4

00 - 926 Warszawa

*Szanowna Pani Minister*

W dniu 15 maja 2012 r. wystąpiłam do Pani Minister w związku ze skargą Pana P. K. w sprawie udziału osób fizycznych w konkursach organizowanych w ramach Działania 6.2 oraz Poddziałania 8.1.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dalej: PO KL) ze środków pomocy publicznej *de minimis*. W dniu 19 czerwca 2012 r. wpłynęła do mojego Biura odpowiedź, w której Pani Minister nie podzieliła moich wątpliwości co do przedstawionych w wystąpieniu problemów, jakie wiążą się z udziałem osób fizycznych w tych konkursach. Mając na uwadze argumentację zaprezentowaną przez Panią Minister oraz szczegółową analizę niniejszej sprawy także w aspekcie generalnym uprzejmie przedstawiam co następuje.

Przedstawienie, zarysowanej już przeze mnie częściowo w wystąpieniu z dnia 15 maja 2012 r., problematyki chciałabym rozpocząć od ustosunkowania się do funkcji jaką pełni Instytucja Zarządzająca (IZ) PO KL. Zgodnie z art. 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. *ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności*, instytucja zarządzająca odpowiada za zarządzanie programami operacyjnymi i ich realizację zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Treść tego przepisu określa funkcje instytucji zarządzającej i wymienia za co w szczególności instytucja ta ponosi odpowiedzialność. Stosownie zaś do treści art. 5

rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. *ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*, instytucja zarządzająca zapewnia, zgodnie ze strategią komunikacji, szerokie rozpowszechnianie informacji o programie operacyjnym łącznie ze wskazaniem wkładu finansowego właściwych funduszy oraz zapewnia dostęp do informacji wszystkim zainteresowanym stronom. Ponadto w myśl przepisu art. 5 ust. 2 rozporządzenia Komisji, instytucja zarządzająca dostarcza potencjalnym beneficjentom jasnych i szczegółowych informacji dotyczących przynajmniej:

- a) warunków kwalifikowalności do otrzymania dofinansowania w ramach programu operacyjnego;
- b) procedur rozpatrywania wniosków o dofinansowanie oraz czasu trwania poszczególnych procedur;
- c) kryteriów wyboru operacji do dofinansowania;
- d) punktów kontaktowych na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, w których można uzyskać informacje na temat programów operacyjnych.

Mając powyższe na uwadze, wskazać trzeba, iż zgodnie z powołanym powyżej rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1828/2006, instytucja zarządzająca danego państwa członkowskiego ma za zadanie dostarczenie jasnych i szczegółowych informacji m.in. co do procedury rozpatrywania wniosków o dofinansowanie oraz czasu trwania poszczególnych procedur. Treść tego przepisu, na który powołuje się Pani Minister w swojej odpowiedzi z dnia 19 czerwca 2012 r., nie daje jednak podstawy do ukształtowania procedury odwoławczej w formie aktu, który nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 288 TfUE, w celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie zaś ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Rozporządzenia unijne nie są aktami harmonizacji prawa jak dyrektywy, lecz instrumentem unifikacji prawa na całym terytorium Unii. Rozporządzenie wiąże

w całości i jest bezpośrednio stosowane, dlatego też państwa członkowskie nie mogą, chyba że co innego stanowi rozporządzenie, podejmować działań na rzecz wykonania rozporządzenia, których przedmiotem byłaby zmiana znaczenia lub uzupełnienie jego przepisów. Co prawda, zdarzają się sytuacje, kiedy dopuszczalna jest implementacja rozporządzenia unijnego, ale jest to możliwe tylko w ściśle określonych przypadkach.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., jak też rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r., w powoływanych przez Panią Minister w odpowiedzi z dnia 19 czerwca 2012 r. przepisach, określiły zadania i funkcje Instytucji Zarządzającej. Niemniej jednak, jeśli chodzi o ukształtowanie odpowiedniej procedury odwoławczej, to regulacje unijne zobowiązują Polskę do stworzenia systemu, który zapewniłby właściwe funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli. Powołane akty, w tym zwłaszcza art. 59 ust. 3 zdanie 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, ustanowiły w tym zakresie zasadę autonomii instytucjonalnej. Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu, państwo członkowskie ustanawia zasady regulujące jego relacje z instytucjami, o których mowa w ust. 1 tego przepisu, a także ich relacje z Komisją. Bez uszczerbku dla niniejszego rozporządzenia, państwo członkowskie określa wzajemne relacje instytucji, które wykonują swoje zadania w pełnej zgodności z systemem instytucjonalnym, prawnym i finansowym danego państwa członkowskiego. Oznacza to, że wydatkowanie funduszy unijnych może się odbywać zgodnie z systemem instytucjonalnym i prawnym właściwym dla naszego porządku prawnego. Ponadto dodać należy, iż zadanie instytucji zarządzającej polegające na dokładnym informowaniu ewentualnych beneficjentów, nie jest tożsame z ustanowieniem „procedury odwoławczej”.

Odnosząc się natomiast do treści art. 5 ust. 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tj. Dz. U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712 ze zm.), dodać trzeba, że Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 12 grudnia 2011 r. o sygn. akt P 1/11 uznał, iż art. 5 pkt 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przez to, że dopuszcza uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jest niezgodny z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podkreślić także należy, iż przy rozpoznawaniu tej sprawy Trybunał wyraźnie

zaznaczył, że ani jednolita praktyka organów, ani orzecznictwo sądów administracyjnych nie mogą zastąpić bezpośredniego uregulowania formy prawnej systemów realizacji. Pominięcie tej kwestii w ustawie może być oceniane, jak zauważył TK, przez pryzmat zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w dalszej kolejności także zasady prawidłowej legislacji.

W związku z powyższym, o ile podstawą działań IZ PO KL są z pewnością akty prawa krajowego oraz unijnego, wymienione przez Panią Minister w piśmie z dnia 19 czerwca 2012 r., o tyle nie można przyjąć, że akty te stanowiły podstawę prawną do wydania Zaleceń z dnia 21 września 2009 r. Przede wszystkim wskazać należy, że powołane przez Panią Minister akty nie mogą stanowić podstawy do uregulowania sytuacji prawnej obywateli, biorących udział w konkursach organizowanych w ramach Działania 6.2 oraz Poddziałania 8.1.2 PO KL, poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. Procedura „odwoławcza” jaka została przyjęta w ramach tych działań wynika z Zaleceń Instytucji Zarządzającej. To z tego bowiem dokumentu wynikało, że uczestnik projektu, którego biznesplan został odrzucony na etapie oceny formalnej lub merytorycznej ma możliwość złożenia do beneficjenta wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. W tym miejscu raz jeszcze podkreślić trzeba, iż procedura tego rodzaju, jak też sam status uczestnika projektu nie może, w mojej ocenie, wynikać z „aktu”, który nie mieści się w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto, nie można tego rodzaju dokumentu porównywać z określonymi rozwiązaniami przyjętymi na podstawie innych aktów, które są aktami prawa mieszczącymi się w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Wskazane przykładowo przez Panią Minister regulacje wynikające z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.), czy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2012 r., Nr 457), nie mogą być porównywane z rozwiązaniami wprowadzonymi przez Zalecenia z dnia 21 września 2009 r. Zarówno bowiem ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jak i rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w odróżnieniu od Zaleceń, mieszczą

się w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto, nie podzielałam stanowiska Pani Minister, iż sytuacja prawna uczestnika projektu jest tożsama z sytuacją prawną osoby bezrobotnej, w przypadku środków wypłacanych osobie bezrobotnej z Funduszu Pracy na podstawie art. 46 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, iż środki wypłacane z Funduszu Pracy są wypłacane na podstawie wskazanych powyżej aktów prawnych (mieszczących się w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego), a także, że podejmowane przez starostę rozstrzygnięcie w ramach przyznanych mu kompetencji jest prawnym działaniem administracji publicznej, które z kolei podlega kontroli sądów administracyjnych. Podobne stanowisko, co do analizowanej regulacji, zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 maja 2011 r. o sygn. akt II SA/Wa 270/11. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd przyjął, że zaskarżone pismo starosty stanowi czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) i podlega kontroli sądu administracyjnego. Mając powyższą argumentację na względzie uważam, że wskazane przez Panią Minister akty nie stanowiły podstawy prawnej do wydania Zaleceń z dnia 21 września 2009 r., a także, iż sytuacja prawna osób fizycznych biorących udział w tego rodzaju konkursach powinna wynikać z systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

W tym miejscu chciałabym odnieść się także do charakteru omawianej pomocy. Jak wskazało Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w jednym z pism skierowanych do mojego Biura (pismo z dnia 19 sierpnia 2010 r., DZF-III-82244-29-ŁG/10), osoba fizyczna nie może być formalnie beneficjentem pomocy publicznej. Jednakże na potrzeby realizacji PO KL, Komisja Europejska wprowadziła odstępstwo, przyjmując stanowisko, zgodnie z którym wsparcie udzielane na rozwój przedsiębiorczości posiada charakter pomocy *de minimis*, gdyż jego efekty dotyczą formalnie nowo powstałego przedsiębiorstwa. Pomoc na rozwój przedsiębiorczości, jak wskazało Ministerstwo, posiada zatem charakter pomocy publicznej pomimo, iż może zostać przyznana osobie fizycznej, która w dniu uzyskania dotacji nie prowadzi jeszcze działalności gospodarczej. Tym samym skoro wprowadzono w ramach tych działań wyjątek i pomoc ta może trafić na rozwój przedsiębiorczości do osób fizycznych, to w mojej ocenie, sytuacja prawna ewentualnych odbiorców pomocy

finansowej powinna nie tylko wynikać z aktu prawa powszechnie obowiązującego, ale powinno im się również zapewnić możliwość skontrolowania oceny ich projektu przed sądem. Jak już wskazałam w wystąpieniu z dnia 15 maja 2012 r. przypadki, które zostały przeanalizowane w moim Biurze w ramach wpływających skarg, budzą uzasadnione wątpliwości, co do prawidłowości rozdysponowania środków publicznych i ochrony interesów osób fizycznych biorących udział w takich projektach. Nadmienić bowiem trzeba, że nie wszystkie kwestie dotyczące tej pomocy muszą wynikać z aktów prawa powszechnie obowiązującego, ale te, które dotyczą określenia statusu osób fizycznych w tych konkursach, przebiegu postępowania oraz procedury weryfikacyjnej, wynikać, w mojej ocenie, z niej muszą. Z tych też względów nie mogę podzielić poglądu Pani Minister, iż nie jest zasadnym uregulowanie tych spraw w drodze ustawy, a także, że byłoby to sprzeczne z techniką prawodawczą. Status osób fizycznych biorących udział w realizacji tych projektów nie został bowiem w ogóle uregulowany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, zaś uregulowanie możliwości „odwołania się” poprzez złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do beneficjenta na podstawie Zaleceń Instytucji Zarządzającej, budzi uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej, co do zapewnienia tym jednostkom skutecznej ochrony prawnej.

Mając powyższe na uwadze, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionej przeze mnie argumentacji i poinformowanie mnie o możliwości uregulowania środków ochrony prawnej osób zgłaszających się do mnie z podobnymi skargami w aktach prawa powszechnie obowiązującego. W kontekście prawnej regulacji rozdziału środków z funduszy Unii Europejskiej w ramach kolejnej perspektywy finansowej udzielenie takiej odpowiedzi nabiera dodatkowej wagi.

Łozos wyrosny szcudku

Zena Jjpon