

Jarosław Redo

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0009-0003-9638-8846

j.redo@ukw.edu.pl

Unieważnienie postępowania w zakresie wyboru projektów do dofinansowania

Wstęp

Ustawa wdrożeniowa¹, określająca warunki i sposób realizacji programów współfinansowanych ze środków europejskich w okresie programowania 2021–2027, w porównaniu do swojej poprzedniczki² wprowadziła nową w obszarze prawa zarządzania programami unijnymi, a jednocześnie uregulowaną już na gruncie zamówień publicznych, możliwość unieważnienia postępowania w zakresie wyboru projektów do dofinansowania przez instytucję przeprowadzającą nabór w obu przewidzianych przez nią trybach: konkurencyjnym i niekonkurencyjnym. Analogia do rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej jako PZP) dotyczy nie tylko zakończenia postępowania konkursowego poprzez jego unieważnienie, ale także częściowo odnosi się do treści przesłanek, których ziszczenie się upoważnia instytucję przeprowadzającą postępowanie do jego anulowania, czyli pozostawienia naboru bez rozstrzygnięcia (nieprzyznania dofinansowania żadnemu zgłoszonemu projektowi).

Podjęty w artykule temat jest istotny przynajmniej z trzech powodów. Po pierwsze, unieważnienie postępowania ma oczywisty wpływ na sytuację prawną wnioskodawców. Po drugie, w związku z dużym opóźnieniem w rozpoczęciu wdrażania programów polityki spójności w ramach bieżącej perspektywy

¹ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. z 2022 r., poz. 1079 ze zm.).

² 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. z 2020 r., poz. 818).

³ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320.

finansowej UE nieprawidłowe stosowanie tej formy zakończenia postępowania może skutecznie uniemożliwić pełne wykorzystanie przyznanej Polsce puli środków z unijnego budżetu. Po trzecie, już wstępna analiza przepisów ustawy wdrożeniowej wskazuje na uchybienia legislacyjne, które wymagają interwencji ustawodawcy – jeżeli nie w bieżącym, to na pewno w kolejnym okresie programowania na lata 2028–2034.

Celem opracowania jest zatem analiza przesłanek unieważnienia postępowania w zakresie wyboru projektów współfinansowanych ze środków europejskich oraz ocena prawidłowości ich ukształtowania. Oś wyводу będzie stanowić próba odpowiedzi na cztery następujące pytania badawcze. Jakie są podobieństwa i różnice między realizacją zamówienia publicznego a realizacją projektu dofinansowanego ze środków pochodzących z budżetu UE, a w konsekwencji, czy zasadne jest przenoszenie rozwiązań prawnych właściwych zamówieniom publicznym na system dystrybucji środków unijnych? Rozważania na tym tle pozwolą ustalić, jakie funkcje pełnią (lub powinny pełnić) zamówienia publiczne i systemy realizacji programów operacyjnych (i odpowiednio: postępowanie o udzielenie zamówienia i postępowanie w zakresie wyboru projektów do dofinansowania)? Porównanie funkcji obu form rozdysponowania środków publicznych umożliwi stwierdzenie czy, a jeżeli tak, to w jakim zakresie, można interpretować przesłanki z art. 58 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy wdrożeniowej w tożsamy sposób, jak ich odpowiedniki z art. 255 pkt 5 i 6 PZP? Czy instytucje organizujące nabory wniosków o dofinansowanie wykorzystują unieważnienie postępowania w praktyce, a jeżeli tak, to w oparciu o jakie przesłanki?

Wskazany cel oraz potrzeba odpowiedzi na postawione pytania badawcze miały wpływ na układ i treść poszczególnych części opracowania. W pierwszej z nich przedstawiono istotę zamówień publicznych i udzielania dofinansowania ze środków europejskich na tle ich celów, funkcji i specyfiki postępowań (o udzielenie zamówienia publicznego i w zakresie wyboru projektów). W drugiej części artykułu zawarto wykładnię przesłanek unieważnienia postępowania w zakresie wyboru projektów oraz kwestię dopuszczalności ich interpretacji przy wykorzystaniu wypracowanych przez doktrynę i orzecznictwo ustaleń odnoszących się do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W trzeciej części dokonano analizy ilościowej (liczby przypadków) oraz jakościowej (podstaw prawnych) unieważnień postępowań przeprowadzanych dotychczas w okresie wdrażania Wieloletnich Ram Finansowych UE 2021–2027. W ostatniej części zawarto kluczowe wnioski, w tym postulaty *de lege ferenda*, odnoszące się do badanego obszaru. W pracy wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną uzupełnioną o metody analizy piśmiennictwa i orzecznictwa oraz badania dokumentów. Przy formułowaniu wniosków zastosowano pomocniczo metodę funkcjonalną. Uwzględniono stan prawny na 30 kwietnia 2025 r.

Udzielenie zamówienia publicznego a przyznanie dofinansowania

Udzielenie zamówienia publicznego i przyznanie dofinansowania ze środków pochodzących z budżetu UE łączy przede wszystkim jedna cecha – są to dwa instrumenty związane z zarządzaniem środkami publicznymi i partycypacją różnych podmiotów, także z sektora prywatnego, w realizacji bieżących (operacyjnych) i długookresowych (strategicznych) celów o charakterze publicznym. Mimo podobieństw zamówienia publiczne i wybór projektów do dofinansowania to dwa odrębne systemy – o odmiennych celach, rolach, które pełni w nich administracja, działaniach organów administracji (szerzej, organów administrujących) wobec zarządzanych przez nie środków publicznych, efektów i istoty postępowań prowadzonych w obu systemach.

Po pierwsze, celem zamówień publicznych jest wyłącznie nabywanie towarów i usług przez podmioty publiczne, które przyjmują rolę „inteligentnych klientów”⁴, wybierających odpowiedni tryb udzielenia i uwzględniających długookresowe efekty planowanego do realizacji zamówienia. W konsekwencji efektem zamówienia publicznego będzie dostarczenie dobra materialnego (dostawa towaru) lub niematerialnego (świadczenie usługi) zamawiającemu. Zamówienia publiczne są zatem instrumentem oddziaływania na rynek⁵. Natomiast celem wyboru projektów jest przyznanie i przekazanie dofinansowania, czyli wertykalna alokacja środków publicznych. Efektem, który ma nastąpić w wyniku udostępnienia środków beneficjentowi, będzie w tym przypadku osiągnięcie celu projektu (skwantyfikowanego za pomocą wskaźników rezultatu). Organy administrujące (instytucje przeprowadzające postępowania w zakresie wyboru projektów do dofinansowania) pełnią w tym przypadku rolę dotującego (czynnej strony stosunku dotacyjnego), a nie kupującego (strony stosunku prawnego sprzedaży – oczywiście specyficznej, bo ekwiwalentem są środki publiczne). Oznacza to, że instytucje organizujące nabory i będące stronami umów o dofinansowanie nie wydatkują środków bezpośrednio (nie realizują samodzielnie zadania finansowanego ze środków publicznych), tak jak jest to w przypadku zamówień publicznych, ale pośredniczą w ich wydatkowaniu – następuje, zgodnie z zasadą pomocniczości w wydatkowaniu środków unijnych, przekazanie dotowanemu środków na wdrożenie kompleksowego przedsięwzięcia. Przekazując środki publiczne, instytucje biorące udział w zarządzaniu programami operacyjnymi, zachowują kompetencje kontrolne związane z finansowym i rzeczowym wykonaniem umów o dofinansowanie przez beneficjentów.

⁴ A. Piotrowska, *Funkcje zamówień publicznych – organ administracji jako „inteligentny klient”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, nr 2, s. 139.

⁵ H. Nowicki, *Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych*, [w:] J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych w Polsce*, Warszawa 2013, s. 21.

Mimo że źródłem finansowania obu form zarządzania środkami publicznymi są budżety publicznoprawne, to w przypadku udzielania dofinansowania nie zawsze w projekcie będzie realizowany cel o charakterze publicznym. Środki europejskie są alternatywnym źródłem finansowania rozwoju przedsiębiorstw, dlatego realizowane przez nie projekty mają określone *stricte* biznesowe cele, mieszczące się oczywiście w celach polityki spójności. Wybór projektów do dofinansowania ma przyczynić się właśnie do realizacji tych celów – długookresowych, o charakterze strategicznym. Natomiast zamówienia publiczne służą głównie zapewnieniu bieżącego funkcjonowania podmiotów publicznych oraz utrzymania zarządzanych przez nie składników majątku oraz infrastruktury publicznej.

Kontynuując rozważania na temat podobieństw obu systemów, należy stwierdzić, że oba systemy mają zapewniać uczciwy, konkurencyjny i transparentny dostęp do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych. Są to najważniejsze zasady postępowań prowadzonych w ramach tych systemów. Zamówienie publiczne i dofinansowanie są udzielane lub przyznawane oferentom lub wnioskodawcom, którzy najlepiej spełniają warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub w największym stopniu wpisują się w kryteria wyboru projektów, a przez to najpełniej realizują założenia polityki spójności w danej perspektywie finansowej UE⁶. W zamówieniach publicznych najistotniejszy jest aspekt ekonomiczny i uzyskanie jak najlepszej relacji nakład/rezultat, czyli efektywność wydatkowania środków publicznych⁷. Procedura wyboru projektów, uwzględniając również efektywność w zarządzaniu środkami pochodzącymi z budżetu unijnego i budżetu państwa, musi brać pod uwagę równocześnie wpływ ocenianych wniosków na osiągnięcie celów programu operacyjnego (zaplanowanych do realizacji wskaźników wykonania)⁸. Daleko idący formalizm obu postępowań urzędowych zasady formalnej równości ich uczestników i zapewnienia uczciwego konkurencyjnego o środki publiczne⁹ oraz dokonanie obiektywnej oceny ofert i wniosków o dofinansowanie, co stanowi warunek konieczny sprawnego

⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z 12 czerwca 2013 r., sygn. akt I SA/Bk 169/13, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 22 listopada 2013 r., sygn. akt V SA/Wa 2270/13, CBOSA.

⁷ Oczywiście przy jednoczesnym stosowaniu pozostałych zasad wydatkowania środków publicznych określonych w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.).

⁸ Zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, nakazującą wydatkowanie środków pochodzących z budżetu UE w oparciu o zasady oszczędności, skuteczności i efektywności, o której mowa w art. 33 ust. 1 i 2 tzw. rozporządzenia finansowego, tj. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz. Urz. UE z 30.7.2018, L 193/1).

⁹ Wyrok WSA w Opolu z 15 września 2010 r., sygn. akt I SA/Op 536/10, CBOSA.

i rzetelnego postępowania prowadzonego przez podmioty publiczne¹⁰. Na marginesie należy zauważyć, że postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i inne związane z wyborem wykonawców usług i dostawców towarów w ramach projektów współfinansowanych ze środków europejskich (np. zasada konkurencyjności) są procedurami, o których mowa w art. 184 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, których zastosowanie jest warunkiem uznania ponoszonych wydatków za kwalifikowalne. Tym samym zamówienia publiczne i pełniące tożsame z nimi funkcje procedury konkurencyjne wyboru wykonawców są narzędziami umożliwiającym wydatkowanie środków europejskich przez beneficjentów, ale nie ich rozdysponowanie w ramach naboru. Drugim punktem przecięcia obu systemów, świadczącym o służebnej roli zamówień publicznych względem dystrybucji środków unijnych, jest fakultatywna przesłanka unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, o której mowa w art. 257 PZP. Zgodnie z normą wyrażoną w tym przepisie zamawiający może unieważnić postępowanie, jeżeli w strukturze finansowania zamówienia zaplanował udział m.in. środków europejskich, których ostatecznie nie udało mu się pozyskać i o ile przewidział taką możliwość w ogłoszeniu o zamówieniu lub w zaproszeniu do negocjacji.

System wyboru projektów do dofinansowania realizuje ponadto tożsame funkcje, które w piśmiennictwie przypisuje się systemowi zamówień publicznych. Do najważniejszych z nich zalicza się funkcje: ekonomiczną (proefektywnościową¹², związana z zapewnieniem racjonalnego wydatkowania środków publicznych), aktywizacyjno-decentralizacyjną¹³ (włączenie do ubiegania się o partycypację w realizacji zadań publicznych jak najszerzego grona oferentów i wnioskodawców, przy czym wnioskodawcami mogą być również jednostki sektora finansów publicznych) oraz ochronną (protekcjonistyczną¹⁴, o charakterze prewencyjnym, uprzednim wobec momentu rozdysponowania środków publicznych). Ryzyko nieefektywnego wydatkowania środków z budżetów publicznoprawnych, brak zainteresowania realizacją zadań publicznych przez oferentów lub wnioskodawców, jak również niespełnienie przez uczestników postępowania określonych warunków udziału lub kryteriów wyboru skutkuje brakiem możliwości rozstrzygnięcia postępowania. Tym samym, ze względu na podobieństwa tych systemów oraz funkcję ochronną, którą pełnią wobec środków publicznych, należy uznać za zasadne wyposażenie

¹⁰ Wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99 (Dz.U. z 2000 r., Nr 39, poz. 462).

¹¹ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.

¹² A. Zdebel-Zygmunt, J., Rokicki, *System zamówień publicznych w Polsce*, Warszawa 2014, s. 51–52.

¹³ M. Zaborowski, *Cel i funkcje zamówień publicznych*, „Optimum. Economic Studies” 2019, nr 3(97), s. 156.

¹⁴ Ibidem.

instytucji organizujących nabory wniosków o dofinansowanie w analogiczną do określonej w art. 254 pkt 2 PZP kompetencję (a ściślej obowiązek) unieważnienia postępowania w przypadku ziszczenia się przesłanek wskazanych w art. 58 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

Przesłanki unieważnienia postępowania w zakresie wyboru projektów do dofinansowania

Art. 254 PZP stanowi, że zakończenie postępowania o udzielenie zamówienia może polegać albo na zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego, albo na unieważnieniu postępowania. Przepis ten nie ma wprawdzie swojego odpowiednika w ustawie wdrożeniowej, ale nie ulega wątpliwości, że efektem postępowania w zakresie wyboru projektów do dofinansowania powinno być albo rozdysponowanie środków dostępnych w danym naborze poprzez wybór, a następnie objęcie dofinansowaniem, przynajmniej jednego projektu spełniającego kryteria, albo stwierdzenie braku możliwości wskazania projektów, które mogłyby uzyskać dofinansowanie ze środków europejskich. O ile w przypadku zamówień publicznych *tertium non datur* (poza wyjątkową sytuacją unieważnienia umowy o udzielenie zamówienia publicznego, niemniej jednak może ona wystąpić dopiero po zakończeniu postępowania), o tyle w systemie wyboru projektów zakończenie postępowania nie oznacza automatycznego zawarcia umowy lub umów o dofinansowanie (na marginesie, ustawa wdrożeniowa nie wprowadza instytucji rozwiązania umowy, ponieważ nawiązany na jej podstawie stosunek prawny ma charakter cywilnoprawny i to sama umowa określa warunki, w których może ulec rozwiązaniu). Świadczy o tym wyraźne oddzielenie aktu wyboru (etapu administracyjno-prawnego) od aktu objęcia dofinansowaniem (etapu cywilno-prawnego) w procedurze rozdysponowania środków unijnych, do czego prowadzi wykładnia art. 42 i 43 ustawy wdrożeniowej¹⁵. Tym samym nawet w sytuacji, w której przynajmniej jeden projekt złożony w danym naborze spełnia kryteria wyboru (zostanie pozytywnie oceniony) i mógłby zostać objęty dofinansowaniem, to wystąpienie przesłanek określonych w art. 58 ust. 1 pkt 2 (tj. wystąpienie istotnej zmiany okoliczności, która powoduje, że rozdysponowanie środków w naborze nie leży w interesie publicznym) i w pkt 3 (nieusuwalna wada prawna postępowania) ustawy wdrożeniowej będzie skutkować odmową zawarcia umowy o dofinansowanie lub podjęcia decyzji o objęciu dofinansowaniem projektu. Skutku takiego nie wywoła oczywiście trzecia z przesłanek

¹⁵ Por. aktualne dla perspektywy finansowej 2021–2027 ustalenia doktryny: K. Brysiewicz, R. Poździk, *Droga sądowa w sprawach związanych z dofinansowaniem projektów z funduszy strukturalnych i funduszu spójności*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 4.

wskazana w komentowanym przepisie (z art. 58 ust. 1 pkt 1), gdy w odpowiedzi na konkurs nie wpłynie żaden wniosek o dofinansowanie. Wprawdzie jest ona najmniej kontrowersyjna i wyłącza jakąkolwiek uznaniowość instytucji przeprowadzającej nabór¹⁶, jednak w kilku przypadkach (por. ostania część opracowania) została zastosowana błędnie. Wadliwość ta polegała na unieważnieniu postępowania w sytuacji, w której wnioskodawcy w trybie niekonkurencyjnym wycofywali uprzednio złożone wnioski o dofinansowanie. Zgodnie z *Wytycznymi dotyczącymi wyboru projektów obowiązującymi w bieżącej perspektywie finansowej*¹⁷ (rozdział 10, pkt 5), które jako instrument prawny określają ujednolicone warunki i procedury wdrażania funduszy polityki spójności wiążące instytucje uczestniczące w realizacji programów operacyjnych, sposób działania w przypadku rezygnacji z ubiegania się o dofinansowanie przez wszystkich wnioskodawców biorących udział w postępowaniu powinien być przewidziany w regulaminie naboru (np. anulowanie naboru lub jego wydłużenie).

Zanim zostanie udzielona odpowiedź na pytanie badawcze dotyczące zakresu tożsamości znaczeniowej przesłanek unieważnienia postępowań w zakresie wyboru projektów i o udzielenie zamówienia publicznego, należy ustalić moment, do którego właściwa instytucja może stwierdzić ich wystąpienie, a w konsekwencji zastosować tą formę zaniechania rozstrzygnięcia postępowania (rozdysponowania środków) w naborach wniosków o dofinansowanie. Postępowanie to obejmuje następujące trzy etapy: 1) składanie projektów przez wnioskodawców (od udostępnienia tej możliwości w systemie teleinformatycznym do zamknięcia tej funkcjonalności – ustawodawca nazywa to zdarzenie zakończeniem naboru, por. art. 52 ustawy wdrożeniowej), 2) ocena (od zakończenia naboru do wysłania odpowiednich informacji do wnioskodawców i publikacji listy wskazującej projekty wybrane do dofinansowania oraz ocenione negatywnie – to zdarzenie w art. 57 ust. 2 ustawy wdrożeniowej określone jest pojęciem zakończenia postępowania; etap ten obejmuje również ewentualną procedurę odwoławczą), 3) czynności związane z faktycznym rozdysponowaniem środków dostępnych w naborze (od publikacji ww. listy do zawarcia umowy lub podjęcia decyzji o dofinansowaniu – ustawa wdrożeniowa nazywa to zdarzenie objęciem projektu dofinansowaniem, w którym następuje alokacja środków; uruchomienie procedury odwoławczej nie wstrzymuje tego etapu). Ustalenie dopuszczalności zastosowania przesłanki niezłożenia wniosku w naborze (jako formalnej, zero-jedynkowej) i momentu, w którym musi się skonsumować, jest oczywiste.

¹⁶ K. Łoza, [w:] M. Perkowski, R. Poździk (red.), *Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027. Komentarz*, 2023, Lex, komentarz do art. 58.

¹⁷ Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne dotyczące wyboru projektów na lata 2021–2027*, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/111539/Wytyczne_dotyczace_wyboru_projektow_na_lata_2021_2027.pdf (data dostępu: 30.04.2025).

Czasookres ten wyznacza regulamin, wskazując daty rozpoczęcia i zakończenia przyjmowania wniosków, a właściwa instytucja stwierdza brak wpływu przynajmniej jednego wniosku i niezwłocznie stwierdza unieważnienie postępowania. Przesłanka ta jest zatem w pełni tożsama z jej odpowiedniczką z art. 255 pkt 1 PZP. Natomiast ustalenie momentu, do którego można unieważnić postępowanie w wyniku ziszczenia się dwóch pozostałych przesłanek (materiałnych) może budzić uzasadnione wątpliwości prawne.

Przyczyna unieważnienia postępowania określona w art. 58 ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej została ukształtowana w podobny sposób, jak ta w art. 255 pkt 5 PZP. W obu dobrem chronionym jest interes publiczny, który może być zagrożony prowadzeniem postępowania lub jego rozstrzygnięciem w wyniku wystąpienia istotnej zmiany okoliczności, przy czym okoliczności tych nie można było wcześniej przewidzieć. Oczywiście ustawodawca dostosował treść przepisu ustawy wdrożeniowej do przedmiotu postępowania, utożsamiając jego prowadzenie (w obszarze zamówień publicznych) z wyborem projektów do dofinansowania. W analizowanej przesłance w ustawie wdrożeniowej nie ma jednak odpowiednika dla pojęcia „wykonania zamówienia”, dla którego ekwiwalentem mogłoby być sformułowanie „realizacja projektu”. *De lege ferenda* należy rozważyć wprowadzenie go do treści przesłanki, co jednoznacznie wskazywałoby na możliwość unieważnienia postępowania również po jego zakończeniu (w rozumieniu art. 57 ust. 2 ustawy wdrożeniowej), ponieważ formalnie wybór projektów dokonuje się w momencie publikacji listy z ocenionymi w naborze wnioskami o dofinansowanie. Dlaczego wymaga to uściślenia? Ponieważ ustawa wdrożeniowa w art. 61 ust. 3 pkt 4 stanowi o niedopuszczalności zawarcia umowy o dofinansowanie lub podjęcia decyzji o dofinansowaniu w przypadku, gdy doszło do unieważnienia postępowania. Czyli jest to warunek badany podczas trzeciego etapu – czynności poprzedzających rozdysponowanie środków finansowych, który *de facto* odbywa się już po zakończeniu postępowania. Możliwość powołania się na przesłankę zmiany istotnych okoliczności również między zakończeniem postępowania a zawarciem pierwszej umowy lub podjęciem decyzji o dofinansowaniu przewidują wprawdzie *Wytyczne dotyczące wyboru projektów* (rozdział 10, pkt 4 i 6), jednak ze względu na jej wpływ na sytuację prawną wnioskodawcy, czas jej zastosowania powinien być wyraźnie doprecyzowany w akcie prawa powszechnie obowiązującego. Analogiczne wnioski można wyprowadzić w stosunku do trzeciej z przesłanek (art. 58 ust. 1 pkt 3 ustawy wdrożeniowej) związanej z wystąpieniem niemożliwej do usunięcia wady prawnej postępowania. Wykrycie wady może również nastąpić po zakończeniu postępowania, zatem na właściwej instytucji spoczywa obowiązek starannej analizy ewentualnego wystąpienia obu przesłanek na każdym etapie procedury wyboru projektów. Zawarcie pierwszej umowy lub podjęcie decyzji oznacza, że nie wystąpiła żadna z przesłanek unieważnienia postępowania w zakresie wyboru projektów do dofinansowania. Takie założenie realizuje zasady zaufania

do organów państwa oraz równego traktowania wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie w tym samym postępowaniu. Nie można zatem zaaprobować poglądu wyrażonego w doktrynie¹⁸ o wadliwym domniemaniu określonym w wytycznych, że zawarcie umowy oznacza, że nie wystąpiła istotna zmiana okoliczności lub wada prawna. Postępowanie w zakresie wyboru projektów musi się charakteryzować szybkością i sprawnością w alokowaniu środków europejskich. Oczywiście wykrycie wady postępowania, które powinno skutkować jego unieważnieniem, może nastąpić nawet po rozdysponowaniu całej alokacji dostępnej w naborze. Niemniej ani wzorce umów o dofinansowanie, ani sama ustawa wdrożeniowa, nie przewidują jako skutku unieważnienia postępowania również unieważnienia indywidualnych aktów przyznających dofinansowanie (umów lub decyzji). Usunięcie z obrotu prawnego tych aktów (umów lub decyzji) mogłoby być po prostu niemożliwe, np. z powodu zrealizowania części lub całego projektu i wydatkowaniu środków przez beneficjenta działającego w dobrej wierze. *De lege ferenda* należy jednak postulować określenie w kolejnej perspektywie finansowej efektu unieważnienia postępowania dla zawartych w danym postępowaniu umów. Jeżeli rzeczywiście skutkiem miałyby być unieważnienie wszystkich czynności podjętych podczas lub w związku z postępowaniem, w tym zawartych umów o dofinansowanie, to, przynajmniej w odniesieniu do przesłanki związanej z wystąpieniem wady prawnej będącej konsekwencją nieprawidłowych działań po stronie instytucji przeprowadzającej nabór, powinno się rozważyć wprowadzenie analogicznego do art. 261 PZP środka w postaci roszczenia o zwrot uzasadnionych kosztów uczestnictwa w tym postępowaniu, a w szczególności kosztów przygotowania wniosku o dofinansowanie (projekty, szczególnie o charakterze inwestycyjnym, wymagają sporządzania kosztownych analiz i studiów).

Powołane wytyczne, również ze względu na brak orzecznictwa w tym zakresie (unieważnienie postępowania nie stanowi negatywnej oceny projektu, zatem wnioskodawcy nie przysługuje protest lub skarga do sądu administracyjnego), zawierają wprawdzie wskazówki interpretacyjne związane ze stosowaniem merytorycznych przesłanek z art. 58 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy wdrożeniowej, jednak warto zastanowić się nad możliwością ich wykładni w oparciu o ustalenia doktryny i judykatury dokonane na gruncie unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Zastosowanie przesłanki z art. 58 ust. 1 pkt 2 uzależnione jest od spełnienia czterech warunków. Po pierwsze, zmiana okoliczności musi być istotna, czyli znacząca i niebagatelna¹⁹, niezależna od instytucji przeprowadzającej nabór (lub zamawiającego), czyli powinna być skutkiem zdarzeń o charakterze

¹⁸ K. Łoza, [w:] M. Perkowski, R. Poździk (red.), op. cit.

¹⁹ W. Dzierżanowski, [w:] W. Dzierżanowski i in., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, 2021, Lex, komentarz do art. 255.

zewnątrznym²⁰. Przykładem może być zmiana warunków społeczno-gospodarczych w czasie pandemii COVID-19 lub zmiana w przepisach prawnych powodująca niezgodność zasad udzielania wsparcia w naborze z nowym stanem prawnym. Po drugie, zmiana musi faktycznie wystąpić. Należy zgodzić się z autorem *Wytycznych dotyczących wyboru projektów*, że do unieważnienia postępowania nie wystarcza tylko możliwość jej zaistnienia, nawet jeżeli prawdopodobieństwo jej wystąpienia byłoby wysokie. Po trzecie, musi wystąpić związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy realizacją projektu w nowych okolicznościach a jej celowością z punktu widzenia interesu publicznego. Objętość opracowania nie pozwala na szczegółową analizę pojęcia interesu publicznego, niemniej należy wspomnieć o kilku kwestiach: wykazanie konieczności ochrony interesu publicznego spoczywa na właściwej instytucji²¹ (w PZP na zamawiającym, oba rodzaje podmiotów mają w swoich postępowaniach podobny status i obowiązki); interesu publicznego nie należy utożsamiać z interesem (także ekonomicznym) właściwej instytucji (zamawiającego)²²; obejmuje korzyści uzyskiwane w wyniku realizacji przedsięwzięć służących ogółowi²³ (wsparcie z funduszy unijnych realizuje ten cel) oraz wyraża się w bezpieczeństwie finansowym państwa, którego zachwianie może spowodować brak realizacji obowiązków ciążących na państwie²⁴. Zgodnie z *Wytycznymi dotyczącymi wyboru projektów* w ocenie zagrożenia interesu publicznego należy wziąć pod uwagę uwarunkowania społeczno-ekonomiczne i otoczenie, w którym realizowany jest program operacyjny. Ostatnim, czwartym, warunkiem zastosowania komentowanej przesłanki unieważnienia postępowania w zakresie wyboru projektów jest wykazanie, że zmiany okoliczności nie można było wcześniej przewidzieć, dochowując należytej staranności.

Kończąc rozważania na temat przesłanki unieważnienia postępowania, o której mowa w art. 58 ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej, należy wspomnieć o istotnej i mającej duże znaczenie dla wnioskodawców kwestii, którą jest ryzyko swobodnego i uznaniowego interpretowania niedookreślonych pojęć interes publiczny i istotna zmiana okoliczności przez instytucję przeprowadzającą nabór. Ich nieprawidłowe zastosowanie będzie zawsze skutkować nieprzeprowadzeniem oceny projektów lub jej unieważnieniem, a w konsekwencji niepotrzebnym poniesieniem przez wnioskodawców kosztów przygotowania dokumentacji aplikacyjnej²⁵.

²⁰ L. Piotr-Krajecka, *Unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt. 5 w związku ze zmianą przepisów prawa*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2023, nr 6, s. 38–43.

²¹ P. Wiśniewski, [w:] J.E. Nowicki, P. Wiśniewski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, 2023, Lex, komentarz do art. 255.

²² Wyrok SO w Nowym Sączu z 22 września 2009 r., sygn. akt III CA 418/09, Lex nr 532695.

²³ Uchwała TK z 12 marca 1997 r., sygn. akt W 8/96, OTK 1997, Nr 1, poz. 15.

²⁴ Wyrok KIO z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt KIO 2777/11, Lex nr 1108833.

²⁵ W opinii Konfederacji Lewiatan w skrajnych przypadkach przesłanka ta może być narzędziem ręcznego sterowania naborem i uznaniowego pozbawienia możliwości dofinansowania

Ostatnia z przesłanek unieważnienia postępowania w zakresie wyboru projektów do dofinansowania z art. 58 ust. 1 pkt 3 ustawy wdrożeniowej znacznie odbiega w treści od swojej odpowiedniczki określonej w art. 255 pkt 6 PZP. W ustawie wdrożeniowej ustawodawca doprecyzowuje, że przyczyną unieważnienia może być wystąpienie wyłącznie niemożliwej do usunięcia wady prawnej. Natomiast w PZP wskazany jest dodatkowo skutek wystąpienia wady w postaci braku możliwości zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Tę lukę (na pierwszy rzut oka przesłanka w ustawie wdrożeniowej wygląda na niepełną) wypełniają *Wytyczne dotyczące wyboru projektów*, które stanowią o tym, że wada rodzi ryzyko zawarcia umowy o dofinansowanie lub wydania decyzji o dofinansowaniu również obarczonych wadą prawną. Kontynuując ten wątek i wykorzystując ustalenia doktryny²⁶ w obszarze zamówień publicznych, należy stwierdzić, że konieczne jest wystąpienie (i wykazanie przez właściwą instytucję) związku przyczynowego pomiędzy wadą postępowania i wynikającą z niej wadliwością aktu przekazania dofinansowania. Wada musi być nie tylko niemożliwa do usunięcia, ale jednocześnie wynikać z prowadzenia postępowania niezgodnie z obowiązującymi właściwą instytucję przepisami prawa. Podmioty znajdujące się w systemie instytucjonalnym programów operacyjnych i przeprowadzające postępowania w zakresie wyboru projektów do dofinansowania są związane aktami prawa powszechnie obowiązującego i innymi dokumentami (także o charakterze normatywnym, np. wytycznymi) składającymi się na system realizacji danego programu, ale także, z powodu multicentryczności systemu prawa zarządzania programami unijnymi, aktywnie uczestniczą w tworzeniu elementów systemu realizacji, tj. regulaminów naboru i kryteriów wyboru projektów. To właśnie w nich należy upatrywać źródeł wystąpienia wad prawnych (*per analogiam* źródłem wad postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego jest dokumentacja przygotowana przez zamawiającego) rozumianych jako niezgodność z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności rozporządzeń unijnych odnoszących się do finansowania instrumentów polityki spójności i ustawy wdrożeniowej. Jako przykład takich wad można wskazać błędnie skonstruowany harmonogram naboru (nieuwzględniający terminów wynikających z ustawy wdrożeniowej) lub wykorzystanie kryteriów wyboru (zatwierdzonych przez komitet monitorujący danym programem) sprzecznych z celami priorytetu lub działania, w ramach których przeprowadzany

projektów złożonych przez konkretne przedsiębiorstwa. Por. Konfederacja Lewiatan, Stanowisko do rządowego projektu ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027, załącznik do druku sejmowego nr 2022 z dnia 10 marca 2022 r.

²⁶ P. Wiśniewski, [w:] J.E. Nowicki, P. Wiśniewski, op. cit.

jest nabór, albo skonstruowanych niezgodnie z zasadami wynikającymi z aktów prawnych regulujących wydatkowanie środków pochodzących z budżetu UE. Katalog ogólnych zasad kształtowania kryteriów wprowadza art. 73 rozporządzenia nr 2021/1060²⁷ (tzw. rozporządzenie ogólne), zgodnie z którym instytucja zarządzająca jest zobowiązana do przygotowania i stosowania kryteriów i procedur niedyskryminacyjnych, przejrzystych, dostępnych dla osób z niepełnosprawnościami i uwzględniających równość płci oraz Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, a także wpisujących się w zasadę zrównoważonego rozwoju i unijną politykę ochrony środowiska. Na tym tle nadal aktualne są tezy wyroku Trybunału Konstytucyjnego²⁸ wypracowane w odniesieniu do charakteru prawnego kryteriów wyboru projektów jeszcze w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 i obowiązującego w tamtym okresie rozporządzenia nr 1083/2006 wprowadzającego w art. 16 i 17 podobne wymogi jak art. 73 obecnie obowiązującego rozporządzenia ogólnego²⁹. Trybunał zauważył, że istotną wadą prawną jest brak ustawowego ustanowienia zasad przyjmowania kryteriów wyboru, czyli reguł, które powinny być stosowane przy konstruowaniu kryteriów przez instytucje zarządzające i zatwierdzaniu ich przez komitety monitorujące (to jedyny wyartykułowanych w kolejnych rozporządzeniach ogólnych wymóg proceduralny). Jak słusznie zauważono³⁰, ogólne zasady postępowania w zakresie wyboru projektów do dofinansowania, określone w art. 45 w związku z art. 43 obecnej ustawy wdrożeniowej, wyznaczają również standardy obowiązujące w procesie przygotowania i przyjmowania kryteriów wyboru. Niemniej jednak, w pełni podzielając pogląd wyrażony w zdaniu odrębnym do powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, należy postulować uregulowanie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego przynajmniej podstawy prawnej do przyjęcia kryteriów, ram procedury ich przyjmowania oraz zasad obowiązujących podczas ich konstruowania. Jest to o tyle istotne, że to właściwie wyłącznie kryteria przesądzają o wyniku postępowania, którego efektem jest władcze rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające 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 z 30.6.2021, L 231/159).

²⁸ Wyrok TK z 10 lutego 2015 r., sygn. akt SK 50/13 (Dz.U. z 2015 r., poz. 227).

²⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE z 31.7.2006, L 210/25).

³⁰ R. Poźdźik, *Charakter prawny kryteriów wyboru projektów unijnych*, „Ius Novum” 2016, nr 3, s. 113.

dofinansowania, a w konsekwencji brak ustawowej regulacji w tym zakresie uchybia standardowi konstytucyjnemu. Jest to zatem swoista wada prawna o charakterze systemowym, która powinna zostać wyeliminowana przez ustawodawcę w kolejnej ustawie wdrożeniowej. Oczywiście nie można wnioskować o wadliwości wszystkich kryteriów stosowanych w ocenie projektów ze względu na nieuregulowanie ww. kwestii w ustawie – kryteria mogą podlegać kontroli przez sądy administracyjne z punktu widzenia ich zgodności z zasadami określonymi w rozporządzeniu ogólnym oraz procedurami ich przyjmowania³¹.

Formalnoprawne wady postępowania mogą pokrywać się z zarzutami o charakterze proceduralnym w zakresie przeprowadzonej oceny mogącymi być przedmiotem protestu i skargi w procedurze odwoławczej (np. podejrzenie braku bezstronności osób oceniających będącego skutkiem nieprawidłowego stosowania *Wytycznych dotyczących wyboru projektów*).

Wracając do wątku dotyczącego braku możliwości usunięcia wady jako warunku unieważnienia postępowania, należy wyraźnie podkreślić, że o ile w zamówieniach publicznych wada postępowania będzie skutkować nieważnością umowy o udzielenie zamówienia, o tyle w procedurze wyboru projektów do dofinansowania ustawa wdrożeniowa w ogóle nie przewiduje trybu i przyczyn unieważnienia umowy o dofinansowanie (brak odpowiednika art. 457 ust. 1 PZP). Ze względu na jej dominujący cywilnoprawny charakter ewentualne unieważnienie tej czynności prawnej mogłoby nastąpić jedynie przed sądem powszechnym na podstawie art. 58 Kodeksu cywilnego³².

Nieusuwalność wady musi zostać rzetelnie zbadana i stwierdzona przez instytucję przeprowadzającą nabór. Jak trafnie zauważono³³, przy ustalaniu, czy wada prawna obarczająca postępowanie jest nieusuwalna, należy w pierwszej kolejności zastosować przepisy ustawy wdrożeniowej odnoszące się do możliwości zmiany regulaminu w trakcie trwania naboru. Co do zasady jest to możliwe na każdym etapie postępowania, a jedynym realnym ograniczeniem usuwania wad prawnych jest moment złożenia pierwszego wniosku o dofinansowanie, który implikuje brak możliwości zmiany kryteriów wyboru projektów przez instytucję przeprowadzającą nabór. Jak wskazano wcześniej, to właśnie w kryteriach należy upatrywać ewentualnego źródła wadliwości postępowania o największej doniosłości, która powinna skutkować unieważnieniem umów lub decyzji, ponieważ system kryteriów programu pełni bardzo ważną, o ile nie najważniejszą, rolę – dzięki nim wybierane są projekty najlepiej wpisujące się w cele programu operacyjnego i polityki spójności określone dla danej perspektywy finansowej UE.

³¹ Ibidem, s. 116.

³² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm.).

³³ K. Łoza, [w:] M. Perkowski, R. Poźdżik (red.), op. cit.

Analiza przyczyn unieważnienia postępowania przez instytucje organizujące nabory

Według danych udostępnionych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej pochodzących z systemu teleinformatycznego SL2021 do 13 kwietnia 2025 r. instytucje zarządzające i pośredniczące ogłosiły w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych realizowanych ze środków funduszy polityki spójności w bieżącej perspektywie finansowej 2795 naborów³⁴. Zgodnie z wykazem naborów dostępnym na portalu funduszeuropejskie.gov.pl do tego dnia zakończono 2177 postępowań w zakresie wyboru projektów do dofinansowania, z czego 1739 (ok. 80%) w ramach programów regionalnych. W tabeli 1 (s. 573) przedstawiono ilościowe zestawienie unieważnień postępowań w zakresie wyboru projektów do dofinansowania w poszczególnych programach regionalnych i wszystkich krajowych. Nie jest to częsta forma zakończenia postępowań w badanym obszarze – dotyczyła jedynie 1,8% wszystkich zakończonych naborów (39), nieznacznie częściej w przypadku programów regionalnych (2,1%). W programach krajowych unieważniono postępowanie tylko dwa razy – po jednym w programach Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko oraz Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego. Z ogólnej liczby 39 unieważnień postępowań 23 (59%) dotyczyło naborów przeprowadzonych w trybie konkurencyjnym.

Najczęstszą przesłanką powodującą skutek w postaci unieważnienia naboru była ta określona w art. 58 ust. 1 pkt 1 ustawy wdrożeniowej, tj. sytuacja, w której nie złożono żadnego wniosku. Osiemnaście (58%) unieważnień z tego powodu dotyczyło naborów przeprowadzanych w trybie konkurencyjnym. Na marginesie rozważań należy zauważyć, że w 13 przypadkach nie złożono wniosków o dofinansowanie w trybie niekonkurencyjnym. Ten sposób wyboru projektów jest stosowany, w myśl art. 44 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, wyłącznie wtedy, gdy wnioskodawcami, ze względu na charakter lub cel projektu, są podmioty jednoznacznie określone przed złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu. W programach regionalnych są to jednostki organizacyjne samorządu województwa, którego organ wykonawczy (zarząd) pełni funkcję instytucji zarządzającej odpowiedzialnej m.in. za ustalenie harmonogramu naborów oraz określenie w regulaminie konkursu terminów składania wniosków. Zatem niezłożenie w takiej sytuacji wniosku o dofinansowanie należy ocenić negatywnie jako działanie mogące mieć wpływ na efektywność wydatkowania środków europejskich i postęp rzeczowy całego programu – szczególnie na końcowym etapie jego wdrażania.

³⁴ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Postępy w realizacji programów na lata 2014–2020 oraz 2021–2027 – stan na 13 kwietnia 2025 r.*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/postepy-w-realizacji-programow-na-lata-2014-2020-oraz-2021-2027-stan-na-13-kwietnia-2025-roku/> (data dostępu: 25.04.2025).

Tabela 1.

Przyczyny unieważnienia postępowań w zakresie wyboru projektów do dofinansowania w programach regionalnych w ramach perspektywy finansowej 2021–2027 (stan na 13 kwietnia 2025 r.)

Programy	Przesłanka unieważnienia postępowania		
	Nie złożono wniosku	Istotna zmiana okoliczności	Nieusuwalna wada prawna
FE dla Dolnego Śląska	4	–	–
FE dla Kujaw i Pomorza	2	–	–
FE dla Lubelskiego	2	–	–
FE dla Lubuskiego	3	1	1
FE dla Łódzkiego	2	–	–
FE dla Małopolski	–	–	2
FE dla Mazowsza	1	–	–
FE dla Opolskiego	1	–	–
FE dla Podkarpacia	1	–	–
FE dla Podlaskiego	–	–	–
FE dla Pomorza	1	–	–
FE dla Śląskiego	6	–	–
FE dla Świętokrzyskiego	–	–	3
FE dla Warmii i Mazur	–	–	–
FE dla Wielkopolski	2	–	–
FE dla Pomorza Zach.	5	–	–
W sumie regionalne	30	1	6
W sumie krajowe	1	1	–
Regionalne + krajowe	31	2	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dotyczących naborów dostępnych na portalu funduszeuropejskie.gov.pl.

Wprawdzie instytucja przeprowadzająca nabór jest zobowiązana do podania do publicznej wiadomości informacji o unieważnieniu postępowania i o jego przyczynie wyłącznie w trybie konkurencyjnym, jednak w informacjach o naborach na portalach poszczególnych programów publikowane są komunikaty zawierające wyjaśnienie unieważnienia także w przypadku naborów niekonkurencyjnych. I tu pojawiają się uchybienia w zakresie stosowania przesłanki z art. 58 ust. 1 pkt 1 ustawy wdrożeniowej. Jak wskazano, unieważnienie postępowania jest możliwe tylko wtedy, gdy nie wpłynął żaden wniosek o dofinansowanie. *A contrario* złożenie co najmniej jednego wniosku wyłącza taką możliwość. Tymczasem instytucje przeprowadzające

nabory w dwóch przypadkach unieważniły postępowanie z powodu rezygnacji wnioskodawców z ubiegania się o dofinansowanie (czyli już po zamknięciu naboru rozumianego jako upływ terminu na składanie wniosków), w jednym z powodu wycofania jedyne wniosku złożonego w odpowiedzi na konkurs, a w jednym na prośbę (!) wnioskodawcy. Zgodnie z przywołanymi regulacjami (a w zasadzie wiążącymi instrukcjami) zawartymi w *Wytycznych dotyczących wyboru projektów*, właściwa instytucja powinna w regulaminie naboru określić konsekwencje wycofania się wszystkich wnioskodawców, np. przewidzieć w takiej sytuacji anulowanie postępowania.

Przesłanki określone w art. 58 ust. 1 pkt 2 i 3 stanowiły przyczynę unieważnienia postępowania w 7 przypadkach – wszystkie w programach regionalnych, w tym czterokrotnie w naborach przeprowadzanych w trybie konkurencyjnym. Wystąpienie istotnej zmiany okoliczności powodujące, że wybór projektów do dofinansowania nie leżał w interesie publicznym i czego właściwa instytucja nie mogła wcześniej przewidzieć, stwierdzono tylko raz. Istotna zmiana okoliczności, notabene w prawidłowy sposób, została utożsamiona z nowelizacją ustawy o pomocy społecznej, która z kolei wymusiła zmiany w wytycznych obowiązujących podczas realizacji projektów obejmowanych dofinansowaniem w tym naborze (konkurencyjnym).

Na niemożliwą do usunięcia wadą prawną postępowania powołano się sześć razy (w połowie przypadków w naborach konkurencyjnych). Wady te dotyczyły wadliwych kryteriów wyboru przyjętych w danym naborze, tj. sprzecznych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego (np. uniemożliwiających dofinansowanie projektów rozpoczętych przed dniem rozpoczęcia kwalifikowalności wydatków w perspektywie finansowej 2021–2027, mimo braku podstaw prawnych do ich wykluczenia).

Wnioski

Możliwość unieważnienia postępowania przez organ, który je wszczął, jest logicznym elementem każdej procedury prowadzonej przed organami publicznymi. Dopiero od perspektywy finansowej 2021–2027 ta instytucja prawna została uwzględniona w postępowaniu w zakresie wyboru projektów do dofinansowania i uregulowana w art. 58 ustawy wdrożeniowej. Jej *ratio legis* jest z punktu widzenia wykładni funkcjonalnej oczywiste. Unieważnienie postępowania ma na celu prewencyjną, tj. realizowaną przed rozdysponowaniem, ochronę środków publicznych. Pełni zatem tożsamą rolę jak unieważnienie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, co oznacza, odpowiadając na pierwsze pytanie badawcze, że zasadne było przeniesienie, a ściślej zaadaptowanie, tego rozwiązania do systemu dystrybucji środków pochodzących z budżetu UE. Podobieństw pomiędzy oboma systemami

dysponowania środkami publicznymi, na poziomie funkcji, które pełnią, jest więcej. Mają zapewnić uczciwy, konkurencyjny i transparentny dostęp do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych. Z tego powodu na trzecie pytanie badawcze należy odpowiedzieć twierdząco – przesłanki z art. 58 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy wdrożeniowej można, a nawet należy, interpretować w tożsamy (ale oczywiście odpowiedni do specyfiki obu postępowań) sposób, jak ich odpowiedniki z art. 255 pkt 5 i 6 PZP i że zostały ukształtowane zasadniczo prawidłowo, jednak wymagają pewnych zmian w kolejnym okresie programowania.

Mimo że przypadki unieważnienia postępowań w zakresie wyboru projektów do dofinansowania są sporadyczne (pomijając formalną przesłankę niezłożenia żadnego wniosku w naborze, istotna zmiana okoliczności i nieusuwalna wada prawna wystąpiły w 0,37% naborów), to na instytucjach przeprowadzających nabory spoczywa obowiązek rzetelnego zbadania wystąpienia wszystkich elementów przesłanek merytorycznych określonych w art. 58 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy wdrożeniowej. Jest to szczególnie ważne w sytuacji opóźnień we wdrażaniu danej perspektywy – nieuzasadnione unieważnienie postępowania może spowodować niewykorzystanie części środków europejskich przeznaczonych na finansowanie polskich programów operacyjnych, ale także, gdy potencjalnymi beneficjentami są przedsiębiorcy ponoszący wysokie koszty związane z przygotowaniem wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym. W przypadku unieważnienia wnioskodawcy nie mogą wystąpić z roszczeniem o zwrot uzasadnionych kosztów uczestnictwa w tym postępowaniu (np. związanych z przygotowaniem projektu), tak jak oferenci przystępujący do ubiegania się o realizację zamówienia publicznego (zgodnie z art. 261 PZP). *De lege ferenda* ustawodawca powinien rozważyć wprowadzenie podobnego rozwiązania, oczywiście również, jak w PZP, ograniczonego do unieważnienia z przyczyn leżących po stronie instytucji przeprowadzającej nabór i do przesłanki związanej z wystąpieniem wady prawnej.

Interwencji ustawodawcy wymaga również uzupełnienie powyższej przesłanki (z art. 58 ust. 1 pkt 3) ustawy wdrożeniowej, analogicznie jak w PZP, o skutek w postaci braku możliwości zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy o dofinansowanie w przypadku stwierdzenia wystąpienia wady prawnej. W konsekwencji ustawa powinna przewidywać nieważność uprzednio zawartej umowy *ex lege*. Kwestią dyskusyjną jest w tym przypadku kwalifikowalność wydatków poniesionych przez beneficjenta w ramach projektu, który spełniał, wprawdzie wadliwe, kryteria wyboru i uzyskał ocenę pozytywną.

Uchybieniem w konstrukcji instytucji unieważnienia postępowania jest brak wyartykułowanej w ustawie możliwości złożenia protestu przez wnioskodawców biorących udział w naborze. Wprawdzie jest to logiczne z punktu widzenia istoty unieważnienia – unieważnieniu podlegają wszystkie czynności

podjęte w postępowaniu, a więc także i przeprowadzone oceny projektów. Niemniej uznaniowe merytoryczne przesłanki powinny podlegać zarówno, jeśli to możliwe, kontroli instancyjnej (problematicznej w analizowanym postępowaniu w związku z rzadko dewolutywnym ukształtowaniem systemu instytucjonalnego i procedury odwoławczej), jak i sądowo-administracyjnej. Wprawdzie unieważnienie postępowania jest czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (przyznania dofinansowania), o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁵ i podlega kognicji sądów administracyjnych, jednak musiałoby się to odbywać na zasadach ogólnych, w postępowaniu bardziej sformalizowanym i nieograniczonym czasowo (ustawa wdrożeniowa wskazuje 30-dniowy, instrukcyjny, termin rozpatrywania skarg przez sądy administracyjne w procedurze odwoławczej). A to aspekt czasu – szybkości i sprawności procesu alokowania środków europejskich – ma wpływ na ukształtowanie procedur związanych z wyborem projektów do dofinansowania.

Wykaz literatury

- Brysiewicz K., Poźdźik R., *Droga sądowa w sprawach związanych z dofinansowaniem projektów z funduszy strukturalnych i funduszu spójności*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 4.
- Dzierżanowski W. i in., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, 2021, Lex.
- Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne dotyczące wyboru projektów na lata 2021–2027*, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/111539/Wytyczne_dotyczace_wyboru_projektow_na_lata_2021_2027.pdf.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Postępy w realizacji programów na lata 2014–2020 oraz 2021–2027 – stan na 13 kwietnia 2025 r.*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/postepy-w-realizacji-programow-na-lata-2014-2020-oraz-2021-2027-stan-na-13-kwietnia-2025-roku/>.
- Nowicki H., *Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych*, [w:] J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych w Polsce*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2013.
- Nowicki J.E., Wiśniewski P., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, 2023, Lex.
- Perkowski M., Poźdźik R. (red.), *Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027. Komentarz*, 2023, Lex.
- Piotr-Krajecka L., *Unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt. 5 w związku ze zmianą przepisów prawa*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2023, nr 6.
- Piotrowska A., *Funkcje zamówień publicznych – organ administracji jako „inteligentny klient”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, nr 2.
- Poźdźik R., *Charakter prawny kryteriów wyboru projektów unijnych*, „Ius Novum” 2016, nr 3.

³⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.

Zaborowski M., *Cel i funkcje zamówień publicznych*, „Optimum. Economic Studies” 2019, nr 3(97).

Zdebel-Zygmunt A., Rokicki J., *System zamówień publicznych w Polsce*, Difin, Warszawa 2014.

Summary

Invalidation of the proceedings in the selection of EU projects for co-financing

Keywords: financial law, call for applications for funding, invalidation of the procedure, European funds.

The invalidation of the procedure is an institution known from public procurement, the function of which is the possibility of ending it without selecting a contractor. It is of particular importance in a situation where the performance of the order is not in the public interest or when the procedure is burdened with a legal defect that prevents the conclusion of a contract for the award of the order, which cannot be challenged. The legislator decided to introduce a similar solution to the implementation act regulating the procedure for selecting projects for co-financing from European funds, guided by a similar ratio legis. The article aims to analyse the grounds for invalidating the procedure in the scope of selecting projects co-financed from European funds, to assess the correctness of their formulation and the admissibility of their interpretation, following the views of the case law and doctrine developed based on the application of the Public Procurement Law. In the course of the argument, the fundamentally correct formulation of the grounds for invalidating the procedure was established and *de lege ferenda* postulates were presented concerning, among others: the applicant's claim for reimbursement of justified costs of participation in the procedure, the introduction, under the Public Procurement Law, of the institution of invalidating the co-financing agreement in the event of a legal defect in the procedure, and the regulation in the implementation act in the next programming period of issues related to judicial and administrative control of the correctness of the application of the grounds for invalidating the procedure.