PREZES
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Warszawa, dnia 29 sierpnia 2016 r.

BO-4660-19/16

Naczelny Sąd Administiracyjny
Izba Gospodarcza

Wniosek o podjęcie uchwały
w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego

Na podstawie art. 36 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1647, z późn. zm.) oraz art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718).

wnoszę o podjęcie uchwały wyjaśniającej

Czy art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 27 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) ma zastosowanie do członka zarządu województwa, który to organ pełni funkcję instytucji zarządzającej w rozumieniu art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.), biorącego udział w postępowaniu prowadzonym w następstwie złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 207 ust. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm., w brzmieniu obowiązującym do 12 września 2014 r.), w sytuacji, gdy uczestniczył on w wydaniu zaskarżonej decyzji?

ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5, 00-011 Warszawa, tel.: 22 827 7943, fax: 22 827 6687, prezesnsa@nsa.gov.pl

UZASADNIENIE

1. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiła się rozbieżność dotycząca zastosowania przepisów art. 24 § 1 pkt 5 w zw. z art. 27 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.; dalej: k.p.a.) do członków zarządu województwa, który to organ pełni funkcję instytucji zarządzającej, w rozumieniu art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.). Zagadnienie problemowe dotyczy sytuacji, gdy członkowie zarządu biorą udział w ponownym rozpoznaniu sprawy w następstwie złożenia wniosku, o którym mowa w art. 207 ust. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.; dalej: u.f.p.; w brzmieniu obowiązującym do 12 września 2014 r.), w przypadkach, gdy uprzednio uczestniczyli oni w wydaniu zaskarżonej decyzji. Z ww. problematyką wiąże się zagadnienie dopuszczalności ponownego rozpatrzenia sprawy przez ten sam zarząd województwa.

Według pierwszego z poglądów, do członków zarządu województwa, którzy brali udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, w okolicznościach określonych przepisem art. 207 ust. 12 u.f.p. nie stosuje się instytucji wyłączenia członka organu kolegialnego, o której mowa w art. 24 § 1 pkt 5 w zw. z art. 27 § 1 k.p.a.

Równolegle prezentowany jest drugi pogląd, zgodnie z którym w sytuacji złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 207 ust. 12 u.f.p. przez beneficjenta pomocy unijnej, do członków zarządu województwa, którzy brali udział w wydaniu zaskarżonej decyzji w pierwszej instancji, ma zastosowanie wyłączenie przewidziane w art. 24 § 1 pkt 5 w zw. z art. 27 § 1 k.p.a. W tych okolicznościach, przy odpowiednim zastosowaniu art. 26 § 2 k.p.a., zarząd województwa traci swoją właściwość na rzecz samorządowego kolegium odwoławczego.

2. Ramy prawne spornego zagadnienia.

2.1. Przepisy ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego stanowią:
w art. 24 § 1, że pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie: (…)
5) w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji;

w art. 27 § 1, że członek organu kolegialnego podlega wyłączeniu w przypadkach określonych w art. 24 § 1. (…);
w § 2, że jeżeli wskutek wyłączenia członków organu kolegialnego organ ten stał się niezdolny do podjęcia uchwały z braku wymaganego quorum, stosuje się odpowiednio przepisy art. 26 § 2.

2.2. Przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowią:
w art. 5, że użyte w ustawie określenia oznaczają: (…)
2) instytucja zarządzająca - właściwego ministra, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub, w przypadku regionalnego programu operacyjnego, zarząd województwa, odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację programu operacyjnego;
w art. 26 ust. 1, że do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności: (…)
15) odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań, o której mowa w przepisach o finansach publicznych.

2.3. Przepisy ustawy o finansach publicznych stanowią:
w art. 207 ust. 9, że po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w ust. 8, organ pełniący funkcję instytucji zarządzającej lub instytucji pośredniczącej w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju albo ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, oraz sposób zwrotu środków, z uwzględnieniem ust. 2. (…);
w ust. 11, że instytucja zarządzająca lub instytucja pośrednicząca może, na podstawie porozumienia lub umowy, o których mowa w art. 27 i art. 32 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, upoważnić instytucję wdrażającą, będącą jednostką sektora finansów publicznych, do wydawania decyzji, o której mowa w ust. 9;
w ust. 12, że od decyzji, o której mowa w ust. 9, wydanej przez instytucję pośredniczącą lub instytucję wdrażającą, o której mowa w ust. 11, służy odwołanie odpowiednio do właściwej instytucji zarządzającej albo, jeżeli rozpatrywanie odwołań od decyzji instytucji wdrażającej zostało powierzone instytucji pośredniczącej - instytucji pośredniczącej. W przypadku wydania decyzji w pierwszej instancji przez instytucję zarządzającą służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do tej instytucji.

2.4. Przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576, z późn. zm.) stanowią:
w art. 31 ust. 1, że zarząd województwa jest organem wykonawczym województwa;
ust. 2, że w skład zarządu województwa, liczącego 5 osób, wchodzi marszałek województwa jako jego przewodniczący, wicemarszałek lub 2 wicemarszałków i pozostali członkowie. (…);
w ust. 4, że uchwały zarządu województwa zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej oraz w ust. 5, że w przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos marszałka województwa;

w art. 46 ust. 2a, że decyzje wydane przez zarząd województwa w sprawach z zakresu administracji publicznej podpisuje marszałek. W decyzji wymienia się imiona i nazwiska członków zarządu, którzy brali udział w wydaniu decyzji.

Przedstawione powyżej regulacje odnoszą się do stanu prawnego na dzień 12 września 2014 r. Zaznaczyć należy, że od dnia 13 września 2014 r. zmianie uległa treść ust. 12 art. 207 u.f.p. Rozwiązanie przewidziane niegdyś w ust. 12 zostało zmodyfikowane zawarte w ust. 12a. Niemniej jednak rozstrzygnięcie przedmiotowego zagadnienia ma istotne znaczenie również dla obowiązującego stanu prawnego.

3. Pierwszy nurt orzeczniczy opowiada się za niestosowaniem do członków zarządu województwa, którzy brali udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, instytucji wyłączenia członka organu kolegialnego uregulowanej przepisami art. 24 § 1 pkt 5 w zw. z art. 27 § 1 k.p.a., w sytuacji złożenia przez beneficjenta pomocy unijnej wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, na podstawie art. 207 ust. 12 u.f.p.

W wyroku z 1 października 2013 r., sygn. akt II GSK 204/12 Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) po raz pierwszy przeprowadził wywód dotykający problematyki objętej niniejszym wnioskiem. Dokonał tego w oparciu o regulację prawną zawartą w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), a dokładnie w art. 211 ust. 4b, który podobnie jak art. 207 ust. 12 u.f.p. przewidywał, że w przypadku wydania decyzji w pierwszej instancji przez instytucję zarządzającą beneficjent może zwrócić się do tej instytucji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. W wyroku tym NSA stwierdził m.in., że z treści art. 211 ust. 4b ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych wynika, że beneficjent może zwrócić się do instytucji zarządzającej z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Określona w ten sposób pozycja organu (tj. instytucji zarządzającej) w postępowaniu o zwrot środków przekazanych na realizację projektów w ramach regionalnego programu operacyjnego wskazuje na to, że decyzję administracyjną wydaje organ, którym jest w istocie zarząd województwa działający jako instytucja zarządzająca. Oznacza to, że decyzja podejmowana jest przez organ kolegialny, bowiem stosownie do treści art. 31 ust. 2 i ust. 4 ustawy o samorządzie województwa zarząd województwa składa się z pięciu członków, w tym marszałka województwa jako przewodniczącego oraz wicemarszałka lub dwóch wicemarszałków i pozostałych członków. Uchwały zarządu województwa zapadają

zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu. Z przedstawionych regulacji prawnych wynika, że w odniesieniu do zarządu województwa, działającego jako instytucja zarządzająca, nie znajduje zastosowania uchwała NSA z 22 lutego 2007 r., sygn. akt II GPS 2/06, w której wskazano, iż przepis art. 24 § 1 pkt 5 w zw. z art. 27 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. ma zastosowanie do członka samorządowego kolegium odwoławczego w postępowaniu wszczętym na wniosek, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a. Przyjęcie, że stanowisko zawarte w ww. uchwale znajduje zastosowanie do decyzji wydawanych przez organ działający *in pleno* przy zachowaniu ustawowego kworum w istocie prowadziłoby do wyłączenia od orzekania całego organu. Skoro decyzję o zwrocie środków wypłaconych na realizację projektu podejmuje zarząd województwa, który składa się z pięciu członków, to stosowanie wobec tak określonego organu zasad opisanych w art. 24 § 1 pkt 5 i art. 27 § 1 k.p.a. wykluczałoby możliwość realizacji obowiązku rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Reprezentatywnym dla tej linii orzeczniczej sądów administracyjnych jest jednak wyrok NSA z 13 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1945/12, w którym sformułowano tezę, że instytucja zarządzająca właściwa jest również do rozpoznawania wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, w sytuacji, gdy wydawała decyzję w pierwszej instancji. Przyjęte rozwiązanie wprost nawiązuje do regulacji zawartej w art. 127 § 3 k.p.a., przewidującej możliwość ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ niemający w danym systemie organów,, organu wyższego stopnia, co stanowić ma gwarancję zapewnienia dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego w sprawach, o których mowa w art. 207 ust. 1 u.f.p. Uwzględniając rozwiązania przyjęte na gruncie ustaw o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i o finansach publicznych, NSA wypowiedział się na temat zagadnienia stosowania instytucji wyłączenia pracownika oraz wyłączenia członka organu kolegialnego, o których mowa odpowiednio w art. 24 § 1 pkt 5 i w art. 27 k.p.a., w postępowaniu, o którym mowa w art. 207 ust. 12 u.f.p., tj. w postępowaniu wywołanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy i skierowanym do instytucji zarządzającej, która wydała decyzję w pierwszej instancji. Sąd stwierdził m.in., że w analizowanym zakresie, w sytuacji, gdy funkcję instytucji zarządzającej pełni zarząd województwa, po pierwsze, nie można tracić z pola widzenia jego statusu ustrojowego jako organu samorządu województwa, a w tym zakresie, składu liczebnego tego organu wykonawczego województwa – 5 osób – oraz określonego ustawą trybu

podejmowania uchwał - uchwały zarządu województwa zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej – co w konsekwencji oznacza, że nawet przy założeniu, iż zarząd województwa będzie podejmował uchwały w składzie trzyosobowym, to zawsze jeden z jego członków będzie ponownie uczestniczył w podejmowaniu rozstrzygnięcia, stanowiącego konsekwencję rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (por. art. 31 ustawy o samorządzie województwa). Przedstawione rozwiązania uniemożliwiają więc, tak jak na przykład w przypadku składów orzekających samorządowych kolegiów odwoławczych, wyznaczenie, jako kolejnego, innego składu orzekającego, niż ten, który wydał pierwotne rozstrzygnięcie w sprawie. Po drugie, i przede wszystkim, w analizowanym zakresie nie można tracić z pola widzenia przedstawionych powyżej konsekwencji wypływających z rozwiązań przyjętych na gruncie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, które mają podstawowe znaczenie z punktu widzenia określenia statusu i funkcji instytucji zarządzającej – w tym zarządu województwa działającego w tej roli – w procesie realizacji programu operacyjnego i odpowiedzialności za jego wykonywanie. Uwzględniając szczegółowe rozwiązania, które przyjęte zostały w tym względzie, w tym również potrzebę zapewnienia ich efektywności, co wiązać należy w szczególności ze źródłem pochodzenia środków dystrybuowanych przez instytucję zarządzającą, nie sposób zasadnie założyć, że mogłaby być ona pozbawiona, czy też istotnie ograniczona w prowadzeniu kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów, a w konsekwencji w odzyskiwaniu kwot podlegających zwrotowi, w tym w wydawaniu decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań. Z tego więc punktu widzenia za dysfunkcjonalne uznać należałoby rozwiązanie, które w konsekwencji stosowania art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. lub (i) 27 k.p.a., skutkowałoby wyłączeniem instytucji zarządzającej od rozpatrywania sprawy wywołanej wnioskiem, o którym mowa w art. 207 ust. 12 u.f.p., i to w sytuacji, gdy konkretna sprawa zwrotu środków finansowych pozostaje w bezpośrednim związku z kontrolą ich wydatkowania przez beneficjenta pomocy i realizacją konkretnego regionalnego programu operacyjnego, za wykonanie którego ta właśnie konkretna instytucja zarządzająca odpowiada. W tym kontekście przypomnienia wymaga, że także w orzecznictwie TK podkreśla się, że tam gdzie dochodzi do ponownego rozpoznania

sprawy przez ten sam organ w trybie wniosku o ponowne jej rozpatrzenie, trzeba zawsze oceniać, czy w ogóle możliwe jest zastosowanie instytucji wyłączenia pracownika, o której mowa w art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. (wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07). Według NSA w rozpoznawanej sprawie przedstawione argumenty przekonują o braku możliwości stosowania wymienionego przepisu do sytuacji objętej hipotezą art. 207 ust. 12 u.f.p.

Pogląd ten został następnie powtórzony w późniejszym orzecznictwie NSA. Wskazać należy na wyroki: z 25 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 79/13; z 27 stycznia 2015 r., sygn. akt II GSK 2194/13; z 3 marca 2015 r., sygn. akt II GSK 50/14; z 15 października 2015 r., sygn. akt II GSK 2104/14; z 21 października 2015 r., sygn. akt II GSK 2119/14 (ze zdaniem odrębnym) i z 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II GSK 381/15.

Do powyższej linii orzeczniczej NSA wpisuje się również orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych, które tworzą następujące wyroki: WSA w Szczecinie z 18 października 2012 r., sygn. akt I SA/Sz 348/12 (nieprawomocny); WSA w Gorzowie Wlkp. z 20 listopada 2013 r., sygn. akt: II SA/Go 336/13 i 337/13 (prawomocne); WSA w Gliwicach z 3 grudnia 2014 r., sygn. akt III SA/Gl 993/14 (prawomocny); WSA w Łodzi z 16 grudnia 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 784/14 (nieprawomocny); WSA w Gliwicach z 24 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Gl 34/15 (prawomocny); WSA w Łodzi z 20 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 565/14 (prawomocny); WSA w Krakowie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt: I SA/Kr 1908/15 i I SA/Kr 1909/15 (nieprawomocne) oraz z 29 stycznia 2016 r., sygn. akt I SA/Kr 1948/15 (nieprawomocny).

4. Aktualnie w orzecznictwie prezentowany jest również pogląd odmienny od stanowiska przedstawionego w pkt 3 niniejszego wniosku, zgodnie z którym rozwiązanie przyjęte w art. 24 § 1 pkt 5 w zw. z art. 27 § 1 k.p.a. ma w pełni zastosowanie do członków zarządu województwa, którzy brali udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, w sytuacji przewidzianej w art. 207 ust. 12 u.f.p. W tych okolicznościach zarząd województwa nie ma możliwości ponownego rozpoznania sprawy dotyczącej zwrotu nienależnie pobranych środków unijnych, bowiem przy odpowiednim zastosowaniu art. 26 § 2 k.p.a. traci swoją właściwość rzeczową na rzecz samorządowego kolegium odwoławczego.

Reprezentatywnym z kolei dla tej linii orzeczniczej jest wyrok NSA z 27 listopada 2014 r., sygn. akt II GSK 1419/13, w którym zawarto pogląd, że do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 207 ust. 12 u.f.p., stosuje się przepisy ogólne kodeksu postępowania administracyjnego, w tym przepisy dotyczące wyłączenia członka organu kolegialnego. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje w art. 27 § 1, że członek organu kolegialnego podlega wyłączeniu w przypadkach określonych w art. 24 § 1. Z treści art. 27 § 4 k.p.a. wyraźnie więc wynika, że przepis art. 24 § 1 pkt 5 dotyczący wyłączenia pracownika stosuje się wprost do członka organu kolegialnego. Członek organu kolegialnego, który brał udział w wydaniu decyzji pierwszoinstancyjnej i później uczestniczył w wydaniu decyzji odwoławczej, w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie tej sprawy narusza nakaz wyłączenia określony w przepisach k.p.a. W myśl art. 31 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie województwa zarząd województwa liczy 5 osób, zaś uchwały zarządu województwa zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Zgodnie z art. 46 ust. 2a tej ustawy, decyzje wydane przez zarząd województwa w sprawach z zakresu administracji publicznej podpisuje marszałek. W decyzji wymienia się imiona i nazwiska członków zarządu, którzy brali udział w wydaniu decyzji. Oznacza to, że do wydania decyzji przez zarząd województwa niezbędny jest udział co najmniej 3 członków zarządu oraz podpisanie decyzji przez marszałka. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje w art. 27 § 2, że jeżeli wskutek wyłączenia członków organu kolegialnego organ ten stał się niezdolny do podjęcia uchwały z braku wymaganego quorum, stosuje się odpowiednio przepisy art. 26 § 2 k.p.a. Odpowiednie stosowanie tego przepisu polega na jego zastosowaniu w ograniczonym zakresie, obejmującym jedynie wskazanie organu właściwego do załatwienia sprawy. Tym organem jest organ wyższego stopnia nad zarządem województwa, czyli w myśl art. 17 pkt 1 k.p.a. samorządowe kolegium odwoławcze. NSA tym samym nie podzielił zarzutów skargi kasacyjnej co do tego, że zastosowanie do członków zarządu województwa rozstrzygającego wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przepisów k.p.a. o wyłączeniu członków organu kolegialnego jest sprzeczne z treścią art. 207 ust. 12 i art. 61 ust. 4 u.f.p. wyraźnie precyzujących uprawnienia zarządu województwa do rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, ponieważ ze względu na liczebność tego organu pozbawia go w każdym przypadku ustawowych kompetencji

organu odwoławczego w takich sprawach. Dalej wskazał, że wyżej omawiane przepisy k.p.a. przewidują wprost dopuszczalność wyłączenia całego organu od ponownego załatwienia sprawy, co oznacza, że w ten sposób organ odwoławczy traci w określonej sytuacji swoje ustawowe kompetencje na rzecz innego organu. A zatem przepisów kompetencyjnych, w tym określonych w art. 61 ust. 4 i art. 207 ust. 12 u.f.p., nie można traktować jako regulacji wyjątkowej (szczególnej), wyłączającej zastosowanie ogólnych przepisów k.p.a. o wyłączeniu członków organu i organu.

Ponadto NSA wywiódł, że ukształtowany w ustawie o finansach publicznych model postępowania w sprawach o zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów finansowanych z udziałem środków europejskich budzi poważne wątpliwości co do zgodności ze standardami postępowania administracyjnego. Nie dość bowiem, że ustawa wyposaża instytucję zarządzającą – stronę umowy o dofinansowanie, w kompetencje kontrolowania wykorzystania środków przyznanych beneficjentowi, to czyni ją jednocześnie organem władzy administracyjnej, decydującym jednostronnie o tym, czy umowa o dofinansowanie jest właściwie realizowana. Tak znaczące zaangażowanie instytucji zarządzającej w sprawę dofinansowania, pozwalające w dodatku tym samym osobom dwukrotnie rozpatrywać tę samą sprawę w postępowaniu administracyjnym, rodzi uzasadnione obawy co do tego, czy wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy rozstrzygniętej decyzją instytucji zarządzającej nie jest jedynie formalnym środkiem odwoławczym. Dodał również, że na gruncie u.f.p. kompetencje instytucji zarządzającej do wydawania decyzji, o której mowa w art. 207 ust. 9 tej ustawy, nie są „niezbywalne". Art. 207 ust. 11 tej ustawy w zw. z art. 27 ust. 6a i art. 32 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dopuszcza bowiem powierzenie przez instytucję zarządzającą, w drodze porozumienia, instytucji pośredniczącej lub wdrażającej część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego, a w szczególności wydawanie decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań oraz decyzji o zapłacie odsetek, o których mowa w przepisach o finansach publicznych, a także rozpatrywanie odwołań od tych decyzji, wydawanych w pierwszej instancji przez inną instytucję. Od woli instytucji zarządzającej zależy zatem ukształtowanie postępowania instancyjnego w takich sprawach, w sposób zapewniający przestrzeganie wspomnianych standardów konstytucyjnych.

Stanowisko to następnie powtórzone zostało w wyrokach: z 22 stycznia 2015 r., sygn. akt II GSK 2002/13 (ze zdaniem odrębnym) i z 14 lipca 2015 r., sygn. akt II GSK 1983/14.

Do tej linii orzeczniczej wpisują się także następujące wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych: WSA w Poznaniu: z 7 lutego 2012 r., sygn. akt I SA/Po 861/11 (prawomocny), z 9 maja 2012 r., sygn. akt I SA/Po 257/12 (prawomocny), z 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt I SA/Po 49/13 (prawomocny, skarga kasacyjna oddalona wyrokiem NSA z 27 listopada 2014 r., sygn. akt II GSK 1419/13) i z 10 lipca 2013 r., sygn. akt I SA/Po 145/13 (prawomocny, skarga kasacyjna oddalona wyrokiem NSA z 22 stycznia 2015 r., sygn. akt II GSK 2002/13); WSA w Krakowie z 2 czerwca 2014 r., sygn. akt: III SA/Kr 1485/13 i 1486/13 (nieprawomocne); WSA w Bydgoszczy z 10 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 610/14 (nieprawomocny); WSA w Poznaniu: z 19 marca 2015 r., sygn. akt I SA/Po 1152/14 (prawomocny) i z 12 stycznia 2016 r., sygn. akt III SA/Po 473/15 (prawomocny).

5. Wobec powyższego należy stwierdzić, że przywołane wyżej odmienne wypowiedzi sądów administracyjnych doprowadziły do ukształtowania się dwóch konkurencyjnych wobec siebie linii orzeczniczych. Podkreślić trzeba ponadto, że różnica zdań ujawniła się również wśród sędziów NSA orzekających w danej sprawie, czego wyrazem są zgłoszone zdania odrębne. Co wymaga uwypuklenia, zdania te występują w wyrokach reprezentujących przeciwstawne nurty.

Ujednolicenie orzecznictwa sądowoadministracyjnego odnoszącego się do działalności zarządu województwa jako instytucji zarządzającej w zakresie dopuszczalności prowadzenia przez ten zarząd postępowań odwoławczych z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w przedmiocie zwrotu udzielonej pomocy unijnej ma na celu zapewnienie prawidłowej realizacji zadań tego organu w kontekście stosowania przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawy o finansach publicznych, ustawy o samorządzie województwa i kodeksu postępowania administracyjnego.

Powyższej oceny nie zmienia dokonane ustalenie, że nie wszystkie spośród powołanych wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych są prawomocne, albowiem ustawodawca nie zastrzegł, iż rozbieżności w orzecznictwie muszą dotyczyć wyłącznie wyroków posiadających taki status. Nie podważa jej również

okoliczność, że wskazane nurty orzecznicze nie posiadają idealnie równoważnej reprezentacji.

Respektując regułę, że podstawowym środkiem prawnym mającym na celu weryfikację prawidłowości rozstrzygnięć sądów administracyjnych pierwszej instancji jest skarga kasacyjna, należy zauważyć, że nadzór judykacyjny w ramach przyznanych Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego kompetencji powinien być stosowany w sytuacjach wyjątkowych i ewidentnie wskazujących na taką potrzebę. W omawianym przypadku istnienia takiej potrzeby dowodzi przede wszystkim uzasadniona obawa pogłębienia się rozbieżności orzeczniczych w NSA, wobec oczekujących na rozpoznanie skarg kasacyjnych oraz w wojewódzkich sądach administracyjnych, w ramach sprawowanej kontroli legalności działań administracji, przy stwierdzonej w ww. zakresie polaryzacji stanowisk NSA.

Przyjąć zatem należało, że wyżej opisany stan orzecznictwa wymaga podjęcia przez skład powiększony Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygnięcia, które pozwoliłoby na uzyskanie odpowiedzi na postawione we wstępie pytanie.

6. Zaprezentowane orzecznictwo sądów administracyjnych upoważnia do konstatacji, że wynikająca z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przesłanka wystąpienia z wnioskiem o podjęcie przez NSA uchwały abstrakcyjnej, tj. zaistnienie sytuacji, w której stosowanie określonych przepisów prawnych wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, została spełniona.

Mając powyższe na uwadze wnoszę jak w *petitum* wniosku.

Prezes
Naczelnego Sądu Administracyjnego
prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski