

**Polemika z wybranymi tezami wyroku  
Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z dnia 14 września 2010 r.,  
sygn. II GSK 965/10**

**Tezy:**

1. Spełnienie kryterium „zgodności projektu z wymogami prawa” w związku z ubieganiem się o dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 podlega odrębnej ocenie instytucji zarządzającej i jest dokonywane niezależnie od pozostawania w obrocie prawnym ostatecznych postanowień i decyzji administracyjnych w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań inwestycji.
2. Specyfika i odrębność postępowania w zakresie ubiegania się o dofinansowanie prowadzonego na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (do którego nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego) powodują, że negatywna ocena instytucji zarządzającej, dotycząca wydania postanowienia i decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania inwestycji z naruszeniem prawa, w żadnym razie nie podważa ani „prawomocności”, ani „ostateczności”, jak również nie „wzrusza” złożonych przez skarżącego w toku postępowania aplikacyjnego postanowienia oraz decyzji właściwego organu administracji publicznej.

## Wprowadzenie

Wskazane na wstępie orzeczenie nie należy do najnowszych, jednakże w orzecznictwie sądów administracyjnych (głównie wojewódzkich) jest przywoływane jako wytyczające pewien standard działań instytucji zarządzającej w sprawach dotyczących kryteriów oceny ubiegania się przez beneficjentów o przyznanie im środków finansowych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych realizowanych w poszczególnych województwach<sup>1</sup>.

Powyższy wyrok został opublikowany z inną tezą<sup>2</sup>, uwagę zwraca natomiast odrębny problem, podany w dwóch powyżej sformułowanych tezach, dających się wyprowadzić z uzasadnienia wskazanego wyżej orzeczenia.

Otóż, zostały one powszechnie zaakceptowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym i rozstrzygnięcia w sprawach, których dotyczą, niejako „zwalniają” sądy administracyjne z obowiązku każdorazowego badania założeń, do których odsyłają. Tezy te nie są wszakże jednoznaczne i wywołują wątpliwości co najmniej na trzech płaszczyznach.

Pierwsza dotyczy kwestii właściwości (kompetencji) instytucji zarządzającej do dokonywania oceny prawnej w kwestiach szczególnych, które już wcześniej zostały rozstrzygnięte ostatecznymi aktami administracyjnymi, tj. postanowieniem i decyzją administracyjną.

Druga wątpliwość wiąże się z pierwszą i dotyczy twierdzenia zaakceptowanego w tej sprawie przez sądy obu instancji, że powyższy sposób działania stanowi przejaw zastosowania przejrzystych reguł oceny projektu.

Po trzecie, konsekwencją zaakceptowania konstrukcji przyjętej we wskazanym na wstępie orzeczeniu jest powstanie stanu swoistego dualizmu prawnej oceny indywidualnych aktów administracyjnych. Z jednej strony mamy bowiem w obrocie prawnym rozstrzygnięcia

---

<sup>1</sup> Por. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gliwicach z 20 VIII 2013 r., sygn. III SA/GI 1406/13, WSA w Bydgoszczy z 28 XII 2012 r., sygn. I SA/Bd 929/12, WSA we Wrocławiu z 4 X 2012 r., sygn. III SA/Wr 370/12, WSA w Białymstoku z 2 X 2012 r., sygn. I SA/Bk 262/12, oraz WSA w Gliwicach z 8 VI 2011 r., sygn. III SA/GI 650/11, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl) (dostęp: 19 XII 2014).

<sup>2</sup> Teza brzmi następująco: „Ubiegający się o pomoc finansową dla przedstawionego projektu podmiot, świadom wymagań wynikających z systemu realizacji programu jednocześnie godzi się na określone tym systemem warunki (w przeciwnym wypadku nie składałby wniosku)”, LEX nr 746368.

organu, na mocy których ten sam podmiot może przejść do kolejnego etapu procesu inwestycyjnego. Z drugiej jednak są to rozstrzygnięcia uznane dla celów prowadzonego konkursu za wadliwe, albowiem wydano je z naruszeniem prawa (co jednak stwierdza wyłącznie instytucja zarządzająca na potrzeby konkretnego konkursu). Z trzeciej zaś instytucja zarządzająca nie podejmuje żadnych działań, które zmierzałyby do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych – w jej ocenie – rozstrzygnięć.

## 1. Stan faktyczny

W sprawie, w której zapadł wskazany na wstępie wyrok, nie ma sporu co do tego, że wydane zostały: w dniu 24 listopada 2009 r. ostateczne postanowienie Prezydenta Miasta K. o braku obowiązku sporządzania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz decyzja z grudnia 2009 r. ustalająca środowiskowe warunki dla planowanej inwestycji. Bezsporna wydaje się też ocena prawna dokonana przez instytucję zarządzającą, zgodnie z którą uznano, że przedłożone w sprawie postanowienie stwierdzające brak konieczności nakładania obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko zostało wydane bez zasięgnięcia opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska, tj. z pominięciem wymogu określonego przepisem art. 64 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>3</sup>. W uzasadnieniu orzeczenia sąd przedstawił wynikające z tej ustawy uregulowania, wskazując, że od dnia 15 listopada 2009 r. organ, który wydał skarżone postanowienie, nie był już uprawniony do wykonywania zadań nałożonych na regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie dotyczącym opinii w sprawie potrzeby przeprowadzenia oceny środowiskowej (por. art. 156 w zw. z art. 174 wyżej wymienionej ustawy). Powyższa okoliczność została uznana przez instytucję zarządzającą za podstawę negatywnej oceny wniosku o dofinansowanie projektu ze względu na brak zgodności projektu z prawem krajowym lub wspólnotowym w zakresie związanym z oddziaływaniem środowiskowym.

---

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

## 2. Podniesione w wyroku kwestie mogące wzbudzać wątpliwości

Wątpliwość, która się pojawia w tym miejscu, dotyczy dwóch podstawowych kwestii, tj. 1) kompetencji instytucji zarządzającej do dokonania oceny prawnej we własnym zakresie oraz 2) braku związania zasadą trwałości decyzji ostatecznej, czyli braku możliwości dokonania odrębnej oceny zgodności z prawem decyzji, co zdaje się godzić w zasadę domniemania zgodności z prawem decyzji ostatecznych, gdy pozostają one w obrocie prawnym i nie zostały uchylone, zmienione ani nie stwierdzono ich nieważności.

Na kwestię kompetencji instytucji zarządzającej do dokonania oceny zgodności z prawem ostatecznych rozstrzygnięć zwracał uwagę skarżący (w pkt 2 petitum skargi kasacyjnej), kwestionując kompetencje Wydziału Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym (RPO) w Urzędzie Marszałkowskim Województwa „X” do tego, by we wskazanym przez siebie zakresie mogła ona weryfikować (oceniać zgodność z prawem) ostateczną decyzję środowiskową. Zarzut powyższy nie spotkał się z uznaniem sądu, który uznał, że autor skargi kasacyjnej zdaje się nie dostrzegać specyfiki i odrębności postępowania w zakresie ubiegania się o dofinansowanie oraz udzielania go prowadzonego na podstawie rzeczowej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – do którego nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>4</sup>. Zdaniem sądu kompetencja do dokonywania oceny prawnej wynika wprost z treści art. 26 ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>5</sup>, gdzie ukształtowane zostały granice zadań instytucji zarządzającej. Na marginesie wskazać należy, że w żadnym miejscu prowadzonych rozważań sąd nie podjął się wywiedzenia prawnych podstaw kompetencji do działania, które w przedmiotowej sprawie realizował Wydział Zarządzania RPO w Urzędzie Marszałkowskim Województwa „X”. W świetle przepisów obowiązujących na dzień podejmowania rozstrzygnięcia wydaje się oczywiste, że w sprawie miały miejsce działania Zarządu Województwa, który wykonywał zadania instytucji zarządzającej. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami do zadań organu należało (i należy nadal) między innymi przygotowanie i przekazanie

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 267), dalej „k.p.a.”.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 6 XII 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658), dalej „z.p.p.r.”. Tekst jedn. Dz. U. 2009 Nr 84, poz. 712 ze zm.

Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów oraz wybór (na podstawie powyższych kryteriów) projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego (art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 z.p.p.r.). W ocenie sądu stwierdzenie przez instytucję zarządzającą braku spełnienia jednego z kryteriów dopuszczających zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący „X”, a mianowicie kryterium „zgodności projektu z wymogami prawa”, tj. „zgodności projektu z prawem krajowym lub wspólnotowym w zakresie związanym z oddziaływaniem środowiskowym”, było elementem wystarczającym i przesądzającym o zasadności podjętego rozstrzygnięcia. Powstaje jednak pytanie, czy wskazane wyżej kompetencje instytucji zarządzającej pozwalają jej na **samodzielne uznanie**, że zostało naruszone kryterium „zgodności projektu z prawem krajowym lub wspólnotowym w zakresie związanym z oddziaływaniem środowiskowym”. Czy fakt pozostawiania w obrocie prawnym ostatecznej decyzji administracyjnej ustalającej środowiskowe uwarunkowania inwestycji nie powinien mieć charakteru wiążącego w stosunkach prawnych adresata decyzji? Czy instytucja zarządzająca ma kompetencje do dokonania oceny zgodności z prawem postanowień i decyzji, gdy pozostają one w obrocie prawnym i nie zostały dotąd uchylone, zmienione ani nie stwierdzono ich nieważności?

### 3. Szerszy kontekst podnoszonych wątpliwości

Wydaje się, że problem jest znacznie szerszy i wymaga wstępnego ustalenia charakteru prawnego środków pozostających w dyspozycji instytucji zarządzającej oraz trybu postępowania w postępowaniach konkursowych. Cywilnoprawny lub publicznoprawny charakter środków rozdysponowywanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych winien wyznaczać właściwe standardy w kwestii sposobu postępowania i będzie mieć istotne znaczenie dla oceny charakteru prawnego przyjętego przez ustawodawcę trybu postępowania. W przedmiotowej sprawie sąd nie wypowiedział się wprost o cywilnoprawnym charakterze środków pochodzących z programów unijnych, choć jego sugestia o odrębności i specyfice postępowania zdaje się pośrednio na to wskazywać. W mojej ocenie postępowanie konkursowe jest zbliżone w swoim charakterze do postępowań prowadzonych w ramach Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup> i podlega

<sup>6</sup> Dz. U. 2013, poz. 907 ze zm.

podobnym ograniczeniom publicznoprawnym. Dotyczy ono bowiem wydatkowania środków publicznych, zaś zgodnie z treścią art. 44 ust. 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup> wydatki te powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Dla porządku należy jednak w tym miejscu podkreślić, że zarówno na mocy Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>8</sup> (obowiązującej na dzień złożenia wniosku przez beneficjenta), jak i na mocy aktualnie obowiązującej Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>9</sup> środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, są środkami publicznymi (na mocy art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych). Na mocy wcześniej obowiązujących przepisów środki przekazywane na realizację regionalnego programu operacyjnego stanowiły przedmiot dotacji rozwojowej z budżetu państwa, która stanowiła dochód samorządu województwa (art. 205 u.f.p. z roku 2005).

Nie ulega więc wątpliwości, że w przedmiotowej sprawie miało miejsce dysponowanie środkami publicznymi przez podmiot publiczny, zaś „odmienność” oraz „specyfika” postępowania w tym zakresie nie daje jeszcze podstaw do wywodzenia nadzwyczajnych uprawnień instytucji zarządzającej, pozwalających jej na dokonywanie samodzielnej, negatywnej oceny zgodności z prawem indywidualnych aktów administracyjnych będących w obrocie. Taka ocena mogłaby zostać dokonana wyłącznie na podstawie przesłanek wskazanych w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych lub wprost powinna odnosić się do wykazania naruszenia art. 47 cytowanej ustawy, tj. wykazania, że podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania w przedstawionej ofercie wykonania zadania naruszył zasady uczciwej konkurencji, gwarantujące wykonanie

<sup>7</sup> Dz. U. 2013, poz. 885 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104, dalej „u.f.p. z roku 2005”.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240, dalej „ustawa o finansach publicznych”.

zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. Rzeczona kwestia jest o tyle istotna, że opisane wyżej działanie wydaje się oczywiście sprzeczne z przyjętym przez Komitet Monitorujący kryterium „zgodności projektu z wymogami prawa”. Jak podkreśla się we wskazanym na wstępie orzeczeniu, „prawem”, do którego odwołuje się owo kryterium i z którego „wymogami” musi być zgodny projekt, by mógł liczyć na pozytywną ocenę i dofinansowanie, jest w równym stopniu prawo wspólnotowe, jak i prawo krajowe, w tym też niewątpliwie przepisy przedmiotowej Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>10</sup>. Nie można jednak uciec od spostrzeżenia, że instytucja zarządzająca – stosując zasadę zgodności działania z prawem krajowym – obowiązana jest przyjąć w pierwszej kolejności normatywnie uregulowaną i obowiązującą w doktrynie prawa administracyjnego zasadę trwałości decyzji administracyjnej, której konsekwencją jest zasada domniemania zgodności z prawem decyzji pozostających w obrocie prawnym. Dotyczy to także spornej decyzji rozstrzygającej w sposób ostateczny sprawę środowiskowych uwarunkowań inwestycji.

#### **4. Trwałość decyzji ostatecznych jako zasada prawa administracyjnego**

Jak wskazuje się w literaturze naukowej, „zasada ogólna trwałości ostatecznych decyzji ma podstawowe znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji stosunków prawnych, dlatego w świadomości społecznej zasada ta uchodzić będzie z pewnością za jedno z kardynalnych założeń całego systemu ogólnego postępowania administracyjnego”<sup>11</sup>. Zasada trwałości decyzji administracyjnej służy realizacji takich wartości, jak ochrona porządku prawnego, ochrona praw nabytych, pewność, stabilność i bezpieczeństwo obrotu prawnego, zaufanie do organów państwa, zaufanie do prawa<sup>12</sup>. Stąd też w doktrynie szczególne znaczenie tej zasady podkreśla się w sferze ochrony praw słusznie nabytych. Trwałość

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

<sup>11</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1962, s. 123.

<sup>12</sup> M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z komentarzem*, Lublin 1992, s. 116.

decyzji ostatecznych powoduje, że nie mogą być one zmieniane lub uchylane dowolnie, lecz tylko w trybie i w przypadkach wprost określonych w k.p.a. lub w przepisach szczególnych, do których kodeks odsyła w art. 163<sup>13</sup>.

W kontekście zasady trwałości decyzji wskazać też należy na wynikającą z niej zasadę domniemania zgodności z prawem ocenianej decyzji. W świetle obowiązujących regulacji normatywnych ocena legalności znajdujących się w obrocie prawnym decyzji administracyjnych należy do kompetencji właściwych organów administracji publicznej i sądów administracyjnych. Tylko bowiem właściwy organ wyższego stopnia lub sąd administracyjny może w sposób prawnie wiążący ustalić, czy decyzja dotknięta jest jedną z wad nieważności określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Zatem – jak się wydaje – opinie ekspertów instytucji zarządzającej stwierdzające, że decyzje i postanowienia pozostające w obrocie prawnym mają istotne wady prawne, nie są wystarczające dopóty, dopóki właściwy organ administracji lub sąd administracyjny nie uchyli lub nie stwierdzi nieważności tych decyzji i postanowień.

## 5. Konkluzje

Z powyższych rozważań zdaje się więc wynikać, że instytucja publiczna, nie mając do tego szczególnych uprawnień kompetencyjnych, nie może dokonywać własnej, odmiennej oceny prawnej ostatecznych decyzji administracyjnych załatwiających sprawę administracyjną w oderwaniu od treści, jakie są w nich zawarte, albowiem działanie takie narusza zasadę trwałości decyzji administracyjnej, a pośrednio także zasadę praw słusznie nabytych przez adresata takiej decyzji.

Przedstawione analizy pogłębiają wątpliwość, która wiąże się z poglądem wyrażonym przez sądy obu instancji, że zaprezentowany sposób działania instytucji zarządzającej stanowi przejaw zastosowania przejrzystych reguł oceny projektu. Pogląd powyższy wydaje się niczym nieuzasadniony w sytuacji, w której organ administracyjny dysponujący środkami publicznymi postanawia wprowadzić jasne i czytelne kryterium „zgodności z prawem”, jednakże stosuje je w sposób oczywiście sprzeczny z zasadą domniemania zgodności z prawem decyzji administracyjnych pozostających w obrocie.

<sup>13</sup> Por. Cz. Martysz, *Komentarz do art. 16 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2010 SIP LEX.

Działanie takie może powodować stan dualizmu oceny prawnej tego samego aktu administracyjnego (kwestionowanego postanowienia i decyzji, mających walor ostateczności). Wprawdzie instytucja zarządzająca nie stwierdziła tego wprost, ale taka jest, jak się zdaje, konkluzja sądów obu instancji, że postanowienie i decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji, pomimo że znajdują się w obrocie prawnym i przysługuje im walor „powagi rzeczy orzeczonej”, dla celów postępowania konkursowego zostały uznane za wydane z naruszeniem prawa. W konsekwencji powyższego aprobatą sądu prowadzi do przyznania bezzasadnie wywiedzionych kompetencji instytucji zarządzającej do działania swobodnego i dowolnego, jeżeli tylko mieści się ono w granicach kryteriów przewidzianych dla konkretnego postępowania konkursowego. Pogląd taki nie znajduje jakiegokolwiek prawnego uzasadnienia.

## 6. Uwaga na marginesie

Ostatnia kwestia wymagająca podkreślenia to problem swoistego pragmatyzmu w dokonywanej ocenie projektów, który, jak się zdaje, góruje w dokonywanej ocenie prawnej sądu. Można w pewnym sensie zgodzić się – biorąc pod uwagę wyłącznie kwestię racjonalności działania – z obawami instytucji zarządzającej w odniesieniu do zasadności przyznawania środków publicznych podmiotowi, który przedstawia dokumenty urzędowe (postanowienie i decyzję) budzące wątpliwości co do zgodności z prawem zawartych w nich rozstrzygnięć.

Póki jednak akty te nie zostaną we właściwym trybie uchylone, zmienione lub nie zostanie stwierdzona ich nieważność przez właściwy organ lub sąd administracyjny, póty instytucja zarządzająca może mówić jedynie o „podejrzeniu” wydania ich z naruszeniem prawa. A to już nie mieści się w kryterium „zgodności z prawem”.

## Podsumowanie

Przywołany argument oparcia wyboru na kryterium racjonalności nie może prowadzić do działania z naruszeniem ugruntowanych zasad prawa administracyjnego. Nie wytrzymuje on bowiem zestawienia z zasadą załatwienia sprawy administracyjnej decyzją ostateczną oraz

domniemania zgodności decyzji z prawem dopóty, dopóki właściwy organ lub sąd nie wyeliminował jej z obrotu prawnego. Możliwość oceny zgodności z prawem decyzji administracyjnych jest przewidziana w k.p.a. jako odstępstwo od zasady trwałości decyzji i jest ograniczona do ściśle wymienionych tam trybów postępowania i przesłanek. Skoro w przedmiotowej sprawie żaden z tych trybów nie został zastosowany, to należy stwierdzić, że ocena prawna dokonana przez instytucję zarządzającą powstała z naruszeniem prawa.

Negatywna ocena ostatecznych, indywidualnych rozstrzygnięć organów administracyjnych możliwa jest wyłącznie wtedy, gdy właściwy organ lub sąd administracyjny stwierdzi wadliwość istotną takiego aktu. Jeśli więc żaden organ właściwy ani sąd administracyjny nie stwierdziły wadliwości kwestionowanego postanowienia i decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania inwestycji, to instytucja zarządzająca nie miała żadnych podstaw do uznania, że zostały one wydane z naruszeniem prawa.

Nie przekonuje też argument o prewencyjnym eliminowaniu z konkursu podmiotów posługujących się rozstrzygnięciami administracyjnymi – pomimo ich formalnego obowiązywania – budzącymi wątpliwości co do tego, czy zostały wydane zgodnie z prawem. Nawet bowiem późniejsze, ewentualne wyeliminowanie z obrotu spornych rozstrzygnięć, które mogłoby potencjalnie spowodować odmowę wypłaty środków lub konieczność ich zwrotu jako wydatkowanych z naruszeniem reguł wskazanych w art. 207 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, przewidują właściwe procedury postępowania. Środki takie, jako wydane z naruszeniem procedur, podlegają zwrotowi na wezwanie instytucji zarządzającej, jeżeli stwierdzi ona, że doszło do niezgodnego z prawem ich wydatkowania na podstawie art. 207 ust. 8 ustawy o finansach publicznych. W takim wypadku beneficjent wezwany do zwrotu nie należenie wydatkowanych środków publicznych miałby pełne prawo dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej od organu administracji publicznej, który wydał postanowienie i decyzję w sposób wadliwy. Pozostawienie zaś w obrocie prawnym uznanych przez instytucję zarządzającą za wydane z naruszeniem prawa indywidualnych aktów administracyjnych zdaje się wyłącznie sankcjonować stan wadliwości rozstrzygnięć pozostających w obrocie.