

USTAWA O ZASADACH REALIZACJI ZADAŃ FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2021–2027

Komentarz

redakcja naukowa Maciej Perkowski, Rafał Poździk

Krzysztof Borys, Anna Brzyska, Piotr Budyńczuk, Patrycja Czubała
Adriana Anna Gawryluk, Marta Jamiółkowska, Anna Kaźmierczyk
Marcin Korchut, Artur Kosicki, Rafał Kuligowski, Kamil Łoza
Marek Martyniuk, Ewa Pachowska-Kurzepa, Justyna Pachucka-Trochimiak
Maciej Perkowski, Piotr Pietrasz, Magdalena Porzeżyńska, Rafał Poździk
Joanna Sarosiek, Anna Syroka-Bojarczyk, Aleksandra Ulanowska
Kinga Wernicka, Małgorzata Woźniak, Alicja Żywno

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Autorami poszczególnych części komentarza są:

Krzysztof Borys – art. 33

Anna Brzyska, Piotr Budyńczuk, Ewa Pachowska-Kurzepa – art. 37

Anna Brzyska, Piotr Budyńczuk, Ewa Pachowska-Kurzepa, Aleksandra Ulanowska – art. 34, 36

Anna Brzyska, Piotr Budyńczuk, Ewa Pachowska-Kurzepa, Anna Syroka-Bojarczyk – art. 49, 50, 52

Anna Brzyska, Ewa Pachowska-Kurzepa, Piotr Budyńczuk, Krzysztof Borys,

Anna Syroka-Bojarczyk – art. 6, 7, 8, 9, 11

Piotr Budyńczuk – art. 40

Marta Jamiolkowska – art. 87–93

Marcin Korchut, Anna Syroka-Bojarczyk – art. 21–23, 29

Artur Kosicki – art. 59, 60

Rafał Kuligowski – art. 80–86

Rafał Kuligowski, Maciej Perkowski – art. 53, 54

Kamil Łoza – art. 26, 30, 58

Kamil Łoza, Rafał Poździk, Ewa Pachowska-Kurzepa, Adriana Anna Gawryluk – art. 51

Marek Martyniuk – art. 44, 55

Marek Martyniuk, Anna Kaźmierczyk – art. 66–71

Ewa Pachowska-Kurzepa – art. 28

Maciej Perkowski, Rafał Kuligowski – art. 3

Maciej Perkowski, Rafał Kuligowski, Krzysztof Borys – art. 31, 32

Maciej Perkowski, Rafał Poździk – wprowadzenie

Piotr Pietrasz, Patrycja Czubała – art. 72–76

Magdalena Porzeżyńska, Małgorzata Woźniak – art. 46–48, 56, 57, 61–65, 77–79

Rafał Poździk – art. 1, 2, 38, 39

Rafał Poździk, Anna Brzyska, Piotr Budyńczuk, Ewa Pachowska-Kurzepa – art. 42, 43, 45

Rafał Poździk, Maciej Perkowski, Rafał Kuligowski – art. 131–146

Rafał Poździk, Aleksandra Ulanowska – rozdział 19

Joanna Sarosiek – art. 10, 12, 15–20

Joanna Sarosiek, Artur Kosicki, Alicja Żywno, Justyna Pachucka-Trochimiak – art. 4, 5

Joanna Sarosiek, Alicja Żywno – art. 35

Anna Syroka-Bojarczyk – art. 13

Anna Syroka-Bojarczyk, Kamil Łoza – art. 24, 25, 27

Kinga Wernicka – art. 14, 41

USTAWA O ZASADACH REALIZACJI ZADAŃ FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2021–2027

Komentarz

redakcja naukowa Maciej Perkowski, Rafał Poździk

Krzysztof Borys, Anna Brzyska, Piotr Budyńczuk, Patrycja Czubała
Adriana Anna Gawryluk, Marta Jamiółkowska, Anna Kaźmierczyk
Marcin Korchut, Artur Kosicki, Rafał Kuligowski, Kamil Łoza
Marek Martyniuk, Ewa Pachowska-Kurzepa, Justyna Pachucka-Trochimiak
Maciej Perkowski, Piotr Pietrasz, Magdalena Porzeżyńska, Rafał Poździk
Joanna Sarosiek, Anna Syroka-Bojarczyk, Aleksandra Ulanowska
Kinga Wernicka, Małgorzata Woźniak, Alicja Żywno

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Stan prawny na 6 października 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Justyna Łacny, prof. PW

Wydawca

Anna Kieszek-Sobczyńska

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8286-862-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	13
Wstęp	23
Wprowadzenie	25
Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. poz. 1079)	39
Rozdział 1. Przepisy ogólne	41
Art. 1. [Przedmiot regulacji; wyłączenia przedmiotowe]	41
Art. 2. [Definicje]	48
Art. 3. [Zadania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego]	93
Rozdział 2. Koordynacja realizacji programów	95
Art. 4. [Minister odpowiedzialny za koordynację realizacji programów; zakres koordynacji]	95
Art. 5. [Wytyczne ministra]	102
Rozdział 3. System realizacji programu	107
Art. 6. [Elementy i podstawy systemu realizacji programu]	107
Art. 7. [Podanie do publicznej wiadomości opisu priorytetów programu oraz jego zmian]	120
Rozdział 4. System instytucjonalny	123
Art. 8. [Podmioty będące instytucjami zarządzającymi; zadania instytucji zarządzającej]	123

Art. 9.	[Powierzanie zadań instytucji pośredniczącej oraz instytucji wdrażającej; zlecanie usług innym podmiotom]	129
Art. 10.	[Powierzanie zadań instytucji pośredniczącej Interreg] ...	137
Art. 11.	[Postępowanie w razie uchybień w realizacji powierzonych zadań]	138
Art. 12.	[Koordynator programów Interreg]	142
Art. 13.	[Instytucja audytowa]	144
Art. 14.	[Rzecznik Funduszy Europejskich]	149
Rozdział 5.	Komitet monitorujący	159
Art. 15.	[Monitorowanie realizacji programu]	159
Art. 16.	[Powołanie komitetu monitorującego]	160
Art. 17.	[Podmioty zapraszane do składu komitetu monitorującego]	161
Art. 18.	[Wybór instytucji pozarządowych zapraszanych do składu komitetu monitorującego]	164
Art. 19.	[Zadania komitetu monitorującego]	169
Art. 20.	[Wyłączenie stosowania przepisów do programów Interreg]	171
Rozdział 6.	Przepływy finansowe i system rozliczeń	172
Art. 21.	[Wyliczenie wkładu unijnego]	172
Art. 22.	[Przekazanie instytucji zarządzającej wyników audytów; zestawienia wydatków]	176
Art. 23.	[Wysokość udziału środków współfinansowania krajowego z budżetu państwa w wydatkach kwalifikowalnych projektu]	178
Rozdział 7.	Kontrola i nieprawidłowości	184
Art. 24.	[Zakres kontroli i audytów]	184
Art. 25.	[Kontrole i audyty u beneficjentów i wnioskodawców; miejsce kontroli; obowiązki beneficjenta i innych podmiotów; oględziny]	196
Art. 26.	[Stwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości; nałożenie korekty finansowej]	207
Art. 27.	[Informacja pokontrolna]	228
Rozdział 8.	Monitorowanie postępu finansowego i rzeczowego	237
Art. 28.	[Podstawy monitorowania i oceny postępu rzeczowego programu]	237

Art. 29. [Składanie przez beneficjenta dokumentów za pośrednictwem systemu teleinformatycznego]	249
Rozdział 9. Pomoc publiczna	256
Art. 30. [Szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy]	256
Rozdział 10. Instrumenty finansowe	275
Art. 31. [Wkład finansowy zapewniany przez instytucję zarządzającą]	275
Art. 32. [Ponowne wykorzystanie środków finansowych]	282
Rozdział 11. Wsparcie warunkowe	288
Art. 33. [Dotacje warunkowe]	288
Rozdział 12. Szczególne instrumenty realizacji programów ...	295
Art. 34. [Zintegrowane Inwestycje Terytorialne]	295
Art. 35. [Rozwój lokalny kierowany przez społeczność]	317
Art. 36. [Inne instrumenty terytorialne]	322
Art. 37. [Wyłączenie stosowania przepisów do programów Interreg]	328
Rozdział 13. Projekty	330
Art. 38. [Osiąganie celów programu]	330
Art. 39. [Projekt partnerski]	331
Art. 40. [Projekt hybrydowy]	344
Art. 41. [Projekt grantowy]	349
Rozdział 14. Wybór projektów	362
Art. 42. [Warunek objęcia projektu dofinansowaniem]	362
Art. 43. [Przesłanki wyboru projektu do dofinansowania]	363
Art. 44. [Sposoby wyboru projektów do dofinansowania]	375
Art. 45. [Reguły przeprowadzenia postępowania w zakresie wyboru projektów do dofinansowania]	379
Art. 46. [Informacje wymagane od wnioskodawców]	403
Art. 47. [Zaświadczenia, dokumenty i oświadczenia wymagane w toku postępowania]	405
Art. 48. [Zasady udostępniania dokumentów i informacji przedstawianych przez wnioskodawców albo wytworzonych lub przygotowanych przez instytucje] ...	408
Art. 49. [Harmonogram naborów]	411
Art. 50. [Nabór wniosków o dofinansowanie projektu]	416
Art. 51. [Regulamin wyboru projektów]	418
Art. 52. [Składanie wniosków o dofinansowanie projektu]	439

Art. 53. [Komisja oceny projektów]	441
Art. 54. [Dokonanie oceny projektów]	445
Art. 55. [Uzupełnienie lub poprawienie wniosku o dofinansowanie projektu]	447
Art. 56. [Przedstawienie i zatwierdzenie wyników oceny projektów]	457
Art. 57. [Publikacja informacji o projektach wybranych do dofinansowania oraz o projektach z oceną negatywną]	477
Art. 58. [Unieważnienie postępowania w zakresie wyboru projektów do dofinansowania]	482
Art. 59. [Ograniczenie stosowania przepisów k.p.a.]	491
Art. 60. [Wyłączenie stosowania przepisów do programów Interreg oraz do wyboru podmiotów wdrażających instrument finansowy]	496
Rozdział 15. Umowa o dofinansowanie projektu i decyzja o dofinansowaniu projektu	498
Art. 61. [Zawarcie umowy o dofinansowanie projektu lub podjęcie decyzji o dofinansowaniu projektu]	498
Art. 62. [Zmiana projektu objętego dofinansowaniem]	506
Rozdział 16. Procedura odwoławcza	510
Art. 63. [Prawo wniesienia protestu]	510
Art. 64. [Termin wniesienia i elementy protestu; uzupełnienie protestu]	527
Art. 65. [Wycofanie protestu]	545
Art. 66. [Instytucja rozpatrująca protest]	548
Art. 67. [Weryfikacja wyników oceny projektu]	554
Art. 68. [Termin weryfikacji prawidłowości oceny projektu]	558
Art. 69. [Poinformowanie wnioskodawcy o wyniku rozpatrzenia protestu; uwzględnienie protestu]	564
Art. 70. [Pozostawienie protestu bez rozpatrzenia]	573
Art. 71. [Osoby wyłączone z udziału w rozpatrywaniu protestu, weryfikacji i ponownej ocenie projektu]	588
Art. 72. [Ograniczenie stosowania przepisów k.p.a.; podpisywanie dokumentów w postępowaniu odwoławczym]	592
Art. 73. [Skarga do sądu administracyjnego]	600
Art. 74. [Skarga kasacyjna do NSA]	646

Art. 75.	[Brak negatywnych konsekwencji błędnego pouczenia lub braku pouczenia o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego]	658
Art. 76.	[Przepisy stosowane do postępowania przed sądami administracyjnymi]	663
Art. 77.	[Procedura odwoławcza a wyczerpanie kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów]	671
Art. 78.	[Procedura odwoławcza a zawieranie umów o dofinansowanie w zakresie projektów wybranych do dofinansowania]	686
Art. 79.	[Wyłączenie stosowania przepisów do programów Interreg]	689
Rozdział 17. Eksperti		690
Art. 80.	[Zadania eksperta; wymóg wpisu do wykazu ekspertów]	690
Art. 81.	[Wykaz ekspertów]	694
Art. 82.	[Wykreślenie z wykazu ekspertów]	696
Art. 83.	[Umowa z ekspertem]	696
Art. 84.	[Zamieszczenie informacji o umowach z ekspertami w rejestrze umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych]	698
Art. 85.	[Wyłączenie eksperta z udziału w wykonywaniu zadań instytucji]	699
Art. 86.	[Wyłączenie stosowania przepisów do programów Interreg]	701
Rozdział 18. Przetwarzanie danych osobowych i dostęp do rejestrów		702
Art. 87.	[Zasady przetwarzania danych osobowych]	702
Art. 88.	[Administratorzy danych osobowych]	707
Art. 89.	[Dostęp do danych osobowych]	711
Art. 90.	[Gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie danych osobowych przy pomocy systemów teleinformatycznych]	713
Art. 91.	[Okres przechowywania danych osobowych]	714
Art. 92.	[Dostęp do informacji gromadzonych w rejestrach]	716
Art. 93.	[Udzielanie dostępu do informacji gromadzonych w rejestrach w celu weryfikacji statusu przedsiębiorstwa]	719

Rozdział 19. Zmiany w przepisach	721
Art. 94. [Zmiany w ustawie o samorządzie gminnym]	736
Art. 95. [Zmiany w ustawie o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej]	738
Art. 96. [Zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych]	738
Art. 97. [Zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych]	739
Art. 98. [Zmiany w ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym]	740
Art. 99. [Zmiany w ustawie o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne]	741
Art. 100. [Zmiany w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych]	741
Art. 101. [Zmiany w ustawie o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości]	744
Art. 102. [Zmiany w ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych]	748
Art. 103. [Zmiany w ustawie – Prawo ochrony środowiska]	748
Art. 104. [Zmiany w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie]	749
Art. 105. [Zmiany w ustawie o pomocy społecznej]	750
Art. 106. [Zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy]	758
Art. 107. [Zmiany w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych]	769
Art. 108. [Zmiany w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju]	769
Art. 109. [Zmiany w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy]	809
Art. 110. [Zmiany w ustawie o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa]	810
Art. 111. [Zmiany w ustawie o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej]	810
Art. 112. [Zmiany w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym]	810
Art. 113. [Zmiany w ustawie o finansach publicznych]	811
Art. 114. [Zmiany w ustawie o Narodowym Centrum Nauki]	823

Art. 115. [Zmiany w ustawie o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju]	823
Art. 116. [Zmiany w ustawie o działalności leczniczej]	825
Art. 117. [Zmiany w ustawie o Agencji Mienia Wojskowego]	825
Art. 118. [Zmiany w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej]	826
Art. 119. [Zmiany w ustawie – Prawo oświatowe]	831
Art. 120. [Zmiany w ustawie o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa]	832
Art. 121. [Zmiany w ustawie o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna]	832
Art. 122. [Zmiany w ustawie – Prawo wodne]	833
Art. 123. [Zmiany w ustawie o Centralnym Porcie Komunikacyjnym]	834
Art. 124. [Zmiany w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce]	834
Art. 125. [Zmiany w ustawie o pracowniczych planach kapitałowych]	835
Art. 126. [Zmiany w ustawie o systemie instytucji rozwoju]	842
Art. 127. [Zmiany w ustawie o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami]	848
Art. 128. [Zmiany w ustawie – Prawo zamówień publicznych] ...	849
Art. 129. [Zmiany w ustawie o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19]	849
Art. 130. [Zmiany w ustawie o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw]	850
Rozdział 20. Przepisy przejściowe, dostosowujące i przepis końcowy	851
Art. 131. [Wpisanie kandydata na eksperta]	851
Art. 132. [Wyłączenie stosowania przepisów do projektów rozpoczętych przed dniem wejścia w życie ustawy]	852
Art. 133. [Odpowiednie stosowanie przepisów do wniosków o wpis do rejestru]	852
Art. 134. [Zachowanie ważności przeprowadzonych przed dniem wejścia w życie ustawy czynności i działań]	852

Art. 135. [Projekt Programu dotyczącego zwalczania deprywacji materialnej]	853
Art. 136. [Odpowiednie stosowanie przepisów do wniosków o udzielenie pożyczek]	853
Art. 137. [Projekt planu rozwojowego]	854
Art. 138. [Przedsięwzięcia stanowiące element inwestycji. Umowy i porozumienia o objęcie przedsięwzięć wsparciem ze środków planu rozwojowego]	855
Art. 139. [Udzielanie pomocy w ramach projektów dotyczących wniosków o przyznanie premii technologicznej]	856
Art. 140. [Stosowanie przepisów do postępowań o odpowiedzialności osób trzecich]	857
Art. 141. [Stosowanie przepisów dotychczasowych do umów o dofinansowanie]	859
Art. 142. [Stosowanie dotychczasowych przepisów wykonawczych]	860
Art. 143. [Stosowanie przepisów do umów o zarządzanie i prowadzenie PPK]	861
Art. 144. [Dostosowanie postanowień umowy]	862
Art. 145. [Plan finansowy Funduszu Rozwoju Regionalnego]	862
Art. 146. [Wejście w życie ustawy]	863
Bibliografia	865
Autorzy	907

Wykaz skrótów

Akty prawne

dyrektywa 2017/1371	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z 5.07.2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz.Urz. UE L 198, s. 29)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
KSRR 2030	– uchwała nr 102 Rady Ministrów z 17.09.2019 r. w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030” (M.P. poz. 1060)

mapa pomocy regionalnej	– rozporządzenie Rady Ministrów z 14.12.2021 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2022–2027 (Dz.U. poz. 2422 ze zm.)
NUTS	– rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.05.2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz.Urz. UE L 154, s. 1, ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
pr. stow.	– ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261)
p.z.p.	– ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
rozporządzenie 2015/1588	– rozporządzenie Rady (UE) nr 2015/1588 z 13.07.2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.Urz. UE L 248, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie EFRR i FS	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z 24.06.2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (Dz.Urz. UE L 231, s. 60, ze sprost.)
rozporządzenie EFS+	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z 24.06.2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013 (Dz.Urz. UE L 231, s. 21)

rozporządzenie finansowe	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z 18.07.2018 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 L 193, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie FST	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z 24.06.2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (Dz.Urz. UE L 231, s. 1, ze sprost.)
rozporządzenie GBER	– rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z 17.06.2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.Urz. UE L 187, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie Interreg	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1059 z 24.06.2021 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego (Dz.Urz. UE L 231, s. 94)
rozporządzenie nr 240/2014	– rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z 7.01.2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz.Urz. UE L 74, s. 1)

- rozporządzenie nr 480/2014** – rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z 3.03.2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.Urz. UE L 138, s. 5, ze zm.)
- rozporządzenie nr 1301/2013** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz.Urz. UE L 347, s. 289, ze zm.)
- rozporządzenie nr 1303/2013** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347, s. 320, ze zm.)

rozporządzenie nr 1407/2013	– rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z 18.12.2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy <i>de minimis</i> (Dz.Urz. UE L 352, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie nr 2988/95	– rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18.12.1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. UE L 312, s. 1)
rozporządzenie ogólne	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24.06.2021 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 L 231, s. 159, ze sprost.)
rozporządzenie RRF	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12.02.2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.Urz. UE L 57, s. 17)
rozporządzenie ws. zaliczek	– rozporządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z 21.09.2022 r. w sprawie zaliczek w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz.U. poz. 2055)
SOR	– uchwała nr 8 Rady Ministrów z 14.02.2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260)
specustawa funduszowa	– ustawa z 3.04.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1758)

TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana; Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.d.e.	– ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 569 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)
u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2070 ze zm.)
u.p.p.p.	– ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 407 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.)
u.p.s.p.	– ustawa z 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 743 ze zm.)
u.p.z.i.r.p.	– ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094)
ustawa nowelizująca 2017	– ustawa z 7.07.2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1475)
ustawa o KAS	– ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 813 ze zm.)

ustawa o NPR	– ustawa z 20.04.2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. z 2022 r. poz. 260)
ustawa o PARP	– ustawa z 9.11.2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. z 2022 r. poz. 2080 ze zm.)
ustawa o RLKS	– ustawa z 20.02.2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. z 2022 r. poz. 943)
ustawa wdrożeniowa	– ustawa z 28.04.2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. poz. 1079)
ustawa wdrożeniowa 2014–2020	– ustawa z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.)
uzasadnienie ustawy wdrożeniowej 2021–2027	– uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027, IX kadencja, druk sejm. nr 2022
u.z.p.p.r.	– ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm.)
wytyczne horyzontalne 2014–2020	– wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020

Czasopisma i publikatory

EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A

PiP	– Państwo i Prawo
Prz.PP	– Przegląd Prawa Publicznego
PS	– Przegląd Sądowy
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne skróty

BGK	– Bank Gospodarstwa Krajowego
BUR	– Baza Usług Rozwojowych
CSR	– zalecenia Rady dla poszczególnych państw członkowskich (ang. <i>country specific recommendations</i>)
CST	– Centralny System Teleinformatyczny
CST2021	– Centralny System Teleinformatyczny 2021
EaSI	– Europejski program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych
EFMRA	– Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury
EFRROW	– Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFRR	– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	– Europejski Fundusz Społeczny
EFS+	– Europejski Fundusz Społeczny Plus
FEPŻ	– Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową
FS	– Fundusz Spójności
FST	– Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji
IA	– instytucja audytowa
IIT	– inne instrumenty terytorialne
IP	– instytucja pośrednicząca
IW	– instytucja wdrażająca
IZ	– instytucja zarządzająca
KE	– Komisja Europejska
KIO	– Krajowa Izba Odwoławcza
KM	– komitet monitorujący
KOP	– komisja oceny projektów
KPO	– Krajowy Plan Odbudowy

KPR	– Krajowy Program Reform
KSRR	– Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
KTZ	– kraje i terytoria zamorskie
KUP	– Komitet ds. Umowy Partnerstwa
LGD	– lokalna grupa działania
LSR	– lokalna strategia rozwoju
LWK	– lista wskaźników kluczowych
MFIPR	– Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MOF	– miejskie obszary funkcjonalne
MŚP	– mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OLAF	– Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych
PARP	– Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PFR	– Polski Fundusz Rozwoju
PPK	– pracownicze plany kapitałowe
PPP	– partnerstwo publiczno-prywatne
UP	– Umowa partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce, Warszawa, 30.06.2022 r., https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109763/Umowa_Partnerstwa_na_lata_2021_2027.pdf
RFE	– rzecznik funduszy europejskich
RLKS	– Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność
RRF lub Fundusz Odbudowy	– Europejski Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności
SA	– sąd apelacyjny
SOR	– Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju
SRP	– strategia rozwoju ponadlokalnego
SzOOP	– szczegółowy opis osi priorytetowych programu operacyjnego na lata 2014–2020
SZOP	– szczegółowy opis priorytetów programu na lata 2021–2027
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
UP	– umowa partnerstwa
WRF	– Wieloletnie Ramy Finansowe
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

- wytyczne SzOOP – wytyczne w zakresie szczegółowego opisu osi priorytetowych krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl>
- wytyczne SZOP – *Wytyczne dotyczące szczegółowego opisu priorytetów (SZOP) krajowych i regionalnych programów na lata 2021–2027*, Warszawa, 14.09.2022 r., https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/110979/Wytyczne_SZOP_2021_2027.pdf
- ZIT – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

Wstęp

Szanowni Państwo,

w Państwa ręce trafia opracowanie dotyczące ustawy z 28.04.2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027. Akt ten, zwany potocznie ustawą wdrożeniową, jest kluczowym dokumentem w procesie pozyskiwania i wydatkowania środków europejskich. Przedmiotowa ustawa jest drogowskazem dla instytucji zarządzających programami, jak również dla beneficjentów. Unijne regulacje zobowiązują bowiem poszczególne państwa członkowskie, by w ramach swoich systemów prawnych opracowały i przyjęły odpowiednie dokumenty wdrożeniowe. W zasadzie tej zawiera się istota funkcjonowania Unii Europejskiej jako związku 27 demokratycznych państw, zgodnie z którą prawodawstwo krajowe stanowi kluczowy element całego procesu.

Podstawowym celem niniejszej ustawy jest stworzenie ram prawnych, które regulują proces w perspektywie finansowej na lata 2021–2027, od naboru, oceny i wyboru projektów do dofinansowania po ich rozliczenie, kontrolę, a także monitoring i ewaluację programu.

Niniejszy akt prawny jest podobny względem poprzedniej ustawy wdrożeniowej, czyli ustawy z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. W pracy nad nowym dokumentem należało wziąć pod uwagę szereg czynników, które w ciągu ostatnich lat miały wpływ na dynamikę procesów zachodzących w ramach Wspólnoty Europejskiej. Nie chodzi tu jedynie o wymierny rozwój, którego do-

świadczyły państwa członkowskie, w tym Polska, ale również o bezprecedensowe wydarzenia, które bezpowrotnie odmieniły UE. Można tu wyliczyć choćby opuszczenie Wspólnoty Europejskiej przez Wielką Brytanię, która pozostawała w niej od 1973 roku, wystąpienie pandemii COVID-19 i opracowanie będącego odpowiedzią na tę kryzysową sytuację Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a także rosyjską agresję na Ukrainę.

Komentarz jest dziełem wspólnej pracy przedstawicieli różnych środowisk: naukowców, prawników, a także przedstawicieli administracji samorządowej posiadających wieloletnie doświadczenie w stosowaniu w praktyce poszczególnych przepisów prawa służących wdrażaniu funduszy europejskich, co daje możliwie szerokie spojrzenie na analizowane zagadnienia.

Połączenie wiedzy teoretycznej z dostrzeganiem praktycznych aspektów realizacji przedsięwzięć z wykorzystaniem środków unijnych z różnych perspektyw finansowych spowodowało, że komentarz stara się odpowiadać zarówno na oczekiwania teoretyków, jak i praktyków.

Analiza przepisów ustawy została przedstawiona w sposób kompleksowy, spójny z innymi aktami prawnymi regulującymi kwestię prawidłowego i efektywnego wdrażania programów na lata 2021–2027.

Istotne w kontekście przygotowanego komentarza było zwrócenie uwagi na zagadnienia nowe, odbiegające od dotychczas wypracowanych i stosowanych w poprzedniej perspektywie finansowej, oraz poddanie ich wyczerpującej analizie.

Za pośrednictwem niniejszego komentarza dzielimy się z Państwem własnymi doświadczeniami, które – mamy nadzieję – pomogą rozwiązać ewentualne kwestie problemowe przy wdrażaniu zarówno krajowych, jak i regionalnych programów na lata 2021–2027.

Wprowadzenie

Polityka spójności (zwana także polityką regionalną lub strukturalną) jest jedną z podstawowych polityk unijnych i stanowi niezwykle istotny instrument osiągnięcia przez UE zrównoważonego wzrostu gospodarczego, z zachowaniem wewnętrznej spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej. Konwergencja stanowi kluczowe pojęcie i cel w ramach tej polityki, związany ze wspieraniem wzrostu dobrobytu w najbiedniejszych regionach UE. W ramach tej polityki finansowane są przedsięwzięcia mające bezpośredni lub pośredni wpływ na wzmocnienie jednolitego rynku przez wyrównywanie poziomu rozwoju regionów poszczególnych państw członkowskich. Zatem fundusze unijne, wdrażane na podstawie komentowanej ustawy, mają przyczynić się do wzmocnienia kohezji Polski i jej regionów z obszarami znajdującymi się w innych państwach członkowskich¹.

W dniu 21.07.2020 r. zakończył się jeden z najdłuższych i najtrudniejszych szczytów Rady UE w całości poświęcony perspektywie finansowej na lata 2021–2027. Unijni liderzy wynegocjowali wielkość Wieloletnich Ram Finansowych² (WRF lub perspektywa finansowa 2021–2027 o wartości 1074,3 mld euro) oraz środków w ramach

¹ Zob. M. Holko, *Konwergencja gospodarcza w Unii Europejskiej* [w:] *Fundusze pomocowe Unii Europejskiej. Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Sapała-Gazda, Warszawa 2007, s. 99 i n.; M. Beugelsdijk, S.C.W. Eijffinger, *The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995–2001*, „Journal of Common Market Studies” 2005, vol. 43, s. 37 i 39.

² Art. 312 ust. 1 TFUE.

tw. Next Generation EU w wysokości 806,9 mld euro, co łącznie wyniesie 1824,3 mld euro. Z tej puli do Polski ma trafić 159 mld euro wsparcia, z czego 124 mld euro zostaną wydane w formie dotacji, a pozostała część jako instrumenty finansowe. Uchwalony budżet z kwotami na politykę spójności jest wyższy od tych, które zostały zapisane na lata 2014–2020. Środki przewidziane wówczas na płatności sięgnęły 908 mld euro.

Porozumienie w ramach szczytu Rady UE dotyczyło także utworzenia Next Generation EU o wartości 806,9 mld euro. Jest to nowy instrument, którego celem jest odbudowa gospodarcza i społeczna po stratach spowodowanych pandemią COVID-19. Na ten instrument składa się Europejski Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF lub Fundusz Odbudowy, ang. *Recovery and Resilience Facility*), którego budżet wynosi 723,8 mld euro, a także 50,6 mld euro w ramach nowej inicjatywy „Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy” (REACT-EU) oraz 10,5 mld euro w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), oraz dodatkowo 22 mld euro zasilające europejskie programy lub fundusze, takie jak „Horyzont 2020”, InvestEU czy programy rozwoju obszarów wiejskich.

RRF to największy z zaproponowanych instrumentów wsparcia, w którego ramach część ma przypaść na wsparcie bezzwrotne (granty), a część na pożyczki. Celem ogólnym RRF jest promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii przez zwiększenie odporności i zdolności dostosowawczych państw członkowskich, łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków kryzysu wywołanego COVID-19 oraz wspieranie transformacji ekologicznej i cyfrowej. RRF ma tym samym przyczynić się do odbudowy potencjału wzrostu gospodarczego Unii, wspierania tworzenia miejsc pracy podczas wychodzenia z kryzysu związanego z COVID-19 i promowania zrównoważonego wzrostu. Środki przeznaczone dla Polski z RRF będą wdrażane w ramach Krajowego Planu Odbudowy, który został przygotowany i zatwierdzony przez Radę UE w ramach procedur przyjętych na mocy unijnych przepisów³.

³ Zob. art. 18–20 rozporządzenia RRF.

Z dniem 1.07.2021 r. na poziomie unijnym wszedł w życie pakiet legislacyjny na potrzeby perspektywy finansowej 2021–2027, którego kręgosłup stanowi tzw. rozporządzenie ogólne. Obok włączenia w zakres normatywny nowego rozporządzenia ogólnego FST, spod jego przepisów został wyłączony Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)⁴. Natomiast rozporządzenie ogólne obejmuje swoim zakresem Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (EFMRA)⁵. Kolejną zmianą jest połączenie środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, Programu na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI) oraz Programu UE w dziedzinie zdrowia w jeden fundusz o nazwie „Europejski Fundusz Społeczny Plus” (EFS+)⁶. Należy również zwrócić uwagę, że funkcjonujące dotychczas dwa odrębne akty prawne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Funduszu Spójności (FS) połączono w jedno wspólne rozporządzenie, tj. rozporządzenie EFRR i FS.

Programowanie funduszy europejskich na lata 2021–2027 łączy ze sobą oczekiwania KE odnośnie do koncentracji na celach tematycznych określonych w rozporządzeniach polityki spójności z wyzwaniami wynikającymi z krajowych dokumentów strategicznych. W przypadku Polski tymi dokumentami są: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju⁷ (SOR), powiązane z nią osiem zintegrowanych strategii sektorowych, a także wizja rozwoju przedstawiona w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego⁸ (KSRR). Tak jak w poprzedniej perspektywie,

⁴ EFRROW został objęty pakietem legislacyjnym Wspólnej Polityki Rolnej. Niemniej jednak zadaniem państw członkowskich jest zapewnienie koordynacji pomiędzy funduszami i ich komplementarności. W tym kontekście EFRROW może w dalszym ciągu wspierać zrównoważony rozwój terytorialny i realizację strategii rozwoju lokalnego, w szczególności aby skutecznie sprostać wyzwaniom rozwojowym na obszarach wiejskich.

⁵ Art. 1 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.

⁶ Aktem prawnym regulującym kwestie związane z realizacją EFS+ jest rozporządzenie EFS+.

⁷ SOR lub Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

⁸ KSRR 2030.

podstawowy dokument programowy stanowi Umowa partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce (UP)⁹, która została zaakceptowana przez KE w dniu 30.06.2022 r. W poprzednim okresie programowania UP była dokumentem, który ustalał strategię, priorytety i rozwiązania dotyczące wykorzystania funduszy europejskich w taki sposób, aby najlepiej przyczyniać się do realizacji strategii Europa 2020¹⁰ oraz krajowych celów rozwojowych. W perspektywie finansowej na lata 2021–2027 UP spełnia podobną rolę¹¹, ale nie obejmuje swoim zakresem wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, a dodatkowo na poziomie unijnym nie przyjęto odpowiednika strategii Europa 2020. Ze względu na brak nowej strategii rozwojowej UE niezwykle ważne dla KE było zwiększenie komplementarności i koordynacji działań funduszy polityki spójności z realizacją polityki gospodarczej i strategicznych celów Unii w powiązaniu z reformami prowadzonymi w państwach członkowskich. Dlatego obecnie podstawowe znaczenie mają zalecenia Rady dla poszczególnych państw członkowskich¹² (CSR, ang. *country specific recommendations*) lub semestr europejski (CR, ang. *country report*)¹³ stanowiące opracowania, w których analizuje się sytuację gospodarczą, społeczną i budżetową każdego państwa członkowskiego i zaleca mu się działania do podjęcia w ciągu kolejnych 12–18 miesięcy. W obecnej perspektywie bliższe i bardziej bezpośrednie powiązanie polityki spójności z semestrem europejskim stało się jednym z ważniejszych elementów pakietu legislacyjnego dla polityki spójności. W trakcie przygotowywania UP na lata 2021–2027 oraz KPO, a także poszczególnych programów krajowych i regionalnych

⁹ Zob. https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109763/Umowa_Partnerstwa_na_lata_2021_2027.pdf (dostęp: 26.09.2022 r.).

¹⁰ EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM(2010) 2020 final.

¹¹ Zob. art. 11 rozporządzenia ogólnego.

¹² „Stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów” oznaczają zalecenia Rady przyjęte zgodnie z art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4 TFUE odnoszące się do wyzwań strukturalnych, które należy podjąć w ramach wieloletnich inwestycji, które to inwestycje są objęte zakresem interwencji funduszy określonym w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy.

¹³ Zob. https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports_pl (dostęp: 5.09.2022 r.).

Polska musiała wziąć pod uwagę zalecenia z Semestru europejskiego 2019 r. oraz 2020 r. Bliskie powiązanie semestru europejskiego z polityką spójności występuje też w trakcie przeprowadzania przeglądu śródk okresowego – podczas przeprowadzania rewizji programów należy uwzględnić zalecenia dla państwa członkowskiego przyjęte w 2024 r.

W perspektywie finansowej 2021–2027 przewidziano podobne kategorie regionów jak w perspektywie 2014–2020, tj. regiony słabiej rozwinięte, w których PKB na mieszkańca jest niższy niż 75% średniego PKB UE-27; regiony w okresie przejściowym, w których PKB na mieszkańca wynosi 75–100% średniego PKB UE-27; regiony lepiej rozwinięte, w których PKB na mieszkańca jest wyższy niż 100% średniego PKB UE-27. Różnicą w stosunku do perspektywy finansowej na lata 2014–2020 jest podwyższony limit oddzielający kategorię regionów przejściowych od kategorii regionów lepiej rozwiniętych, ustalony na 100% średniego PKB UE-27. W perspektywie finansowej 2014–2020 było to 90%. W efekcie niektóre regiony klasyfikowane dotychczas jako regiony lepiej rozwinięte zostały przeniesione do kategorii regionów przejściowych. Dotyczy to przede wszystkim regionów Francji, Finlandii, a także Hiszpanii i Irlandii. Polska w perspektywie finansowej 2021–2027 ma 1 region lepiej rozwinięty (region warszawski stołeczny), 2 regiony w okresie przejściowym (woj. wielkopolskie i dolnośląskie) i 14 regionów słabiej rozwiniętych (13 województw oraz woj. mazowieckie bez regionu warszawskiego stołecznego).

Wyzwaniem dla beneficjentów funduszy w perspektywie finansowej 2021–2027 są obniżone poziomy współfinansowania projektów z budżetu UE. W perspektywie finansowej na lata 2014–2020 współfinansowanie UE wynosiło od 50% kosztów kwalifikowanych (w regionach lepiej rozwiniętych) do 85% (w regionach słabiej rozwiniętych), a resztę zapewnić musi wkład krajowy, w tym wkład własny beneficjentów. W perspektywie finansowej 2021–2027 współfinansowanie ma wynosić 40–85% wartości kosztów kwalifikowalnych projektów. W regionach w okresie przejściowym stopa dofinansowania nie może przekroczyć poziomu 60–70%¹⁴. Ponadto istotnie zmieniają się zasa-

¹⁴ Zob. art. 112 ust. 3 rozporządzenia ogólnego.

dy kwalifikowalności VAT. Zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt c rozporządzenia ogólnego VAT jest wydatkiem niekwalifikowalnym, z wyjątkiem projektów, których łączny koszt jest niższy niż 5 mln euro. Zaś dla operacji powyżej 5 mln euro VAT jest kwalifikowalny, jeżeli nie ma możliwości jego odzyskania. Ponadto wprowadzono dwa zupełnie nowe mechanizmy rozliczeń pomiędzy państwem członkowskim a Komisją, tj. metodę opartą na ustalonych standardowych stawkach jednostkowych, kwoty ryczałtowe lub stawki ryczałtowe oraz tzw. finansowanie niezwiązane z kosztami. Dodatkowo umorzenie kwoty zobowiązań przez Komisję będzie przebiegać według zasady „n+3” dla alokacji z lat 2021–2026 oraz zasady „n+2” dla zobowiązań z 2027 r. W perspektywie finansowej 2021–2027 zrezygnowano z rezerwy wykonania, co ma na celu wyeliminowanie sztywności i złożoności związanej z zarządzaniem 6% alokacji odkładanymi w tabelach finansowych. Wprowadzono natomiast kwotę elastyczności w ramach każdego programu regionalnego i krajowego, stanowiącą połowę wkładów na lata 2026–2027, którą alokuje się dopiero po dokonaniu przeglądu śródrokowego w 2025 r.¹⁵

Ogólny cel polityki spójności pozostaje niezmienny i definiuje go art. 174 TFUE. W perspektywie finansowej 2021–2027 wyodrębniono 6 głównych celów polityki spójności, które mają zastąpić dotychczasowych 11 celów tematycznych. Cele te sformułowano w sposób ogólny, aby niezależnie od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego mogły odpowiadać na potrzeby rozwojowe państw członkowskich i ich regionów. Cztery cele mają charakter sektorowy (CP 1 – Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa, CP 2 – Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa, CP 3 – Lepiej połączona Europa i CP 4 – Europa o silniejszym wymiarze społecznym), a jeden – (CP 5 – Europa bliższa obywatelom) – terytorialny. Ponadto polityka spójności realizuje cel szczegółowy, wynikający z przyjętego Europejskiego Zielonego Ładu¹⁶:

¹⁵ Zob. szerzej MFiPR, *Komentarz do rozporządzeń UE dla polityki spójności na lata 2021–2027*, Warszawa 2021, s. 41 i n.

¹⁶ Europejski Zielony Ład to nowa strategia na rzecz wzrostu, której celem jest przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom

CP 6 – Umożliwienie regionom i ludności łagodzenia wpływających na społeczeństwo, zatrudnienie, gospodarkę i środowisko skutków transformacji w kierunku osiągnięcia celów Unii do 2050 r. w oparciu o porozumienie paryskie. Cel ten jest realizowany za pomocą środków w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

W dniu 4.06.2022 r. weszła w życie ustawa wdrożeniowa¹⁷, która stanowi podstawę prawną wdrażania w Polsce funduszy w ramach WRF oraz części instrumentów finansowych w ramach Next Generation EU. Z tych względów nowa ustawa wdrożeniowa wprowadza też odpowiednie zmiany przepisów niezbędne do wdrożenia środków w ramach RRF. Należy zaznaczyć, że wejście w życie tej ustawy jest niezbędnym warunkiem dystrybucji środków unijnych w Polsce. Regulacje unijne zobowiązują bowiem Polskę jako państwo członkowskie do przyjęcia odpowiednich środków prawnych gwarantujących właściwe funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli w ramach programów krajowych i regionalnych. Jednocześnie przepisy unijne ustanawiają w tym

emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640.

¹⁷ Zgodnie z art. 146 ustawy wdrożeniowej zasadnicza część przepisów weszła w życie po upływie 14-dniowego *vacatio legis*, czyli 4.06.2022 r. Wybrane przepisy ustawy wdrożeniowej wchodzi w życie w innych terminach. W szczególności art. 129, umożliwiający stosowanie rozwiązań przewidzianych w tzw. specustawie funduszowej do sytuacji związanych ze skutkami konfliktu na terytorium Ukrainy, wszedł w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (tj. 21.05.2022 r.) z mocą od 24.02.2022 r. Z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy wdrożeniowej wszedł w życie przepis art. 111 ustawy wdrożeniowej (zmiany do ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej) i związany z nim przepis przejściowy zawarty w art. 139 ustawy wdrożeniowej, dotyczący premii technologicznej. Art. 144 ustawy wdrożeniowej, dotyczący konieczności aktualizacji umowy w sprawie tarczy finansowej PFR (zawartej na podstawie art. 21a ustawy z 4.07.2019 r. o systemie instytucji rozwoju, Dz.U. z 2022 r. poz. 760 ze zm.) o elementy wymagane dla umożliwienia rozpoczęcia finansowania KPO ze środków wskazanych w dodawanym art. 16a ustawy o systemie instytucji rozwoju (m.in. z wykorzystaniem środków pochodzących ze zwrotów z tarczy finansowej). Zmiany w ustawie o finansach publicznych dotyczące tzw. odpowiedzialności osób trzecich (nowelizowane art. 66a i 66b u.f.p.) wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy wdrożeniowej. Natomiast art. 84 ustawy wdrożeniowej, dotyczący rejestru umów z ekspertami, wszedł w życie 1.07.2022 r.

zakresie zasadę autonomii, która oznacza, że wydatkowanie funduszy ma odbywać się zgodnie z systemem instytucjonalnym i prawnym właściwym dla każdego państwa członkowskiego, poza przypadkami, kiedy prawo unijne wyraźnie narzuca odpowiednie rozwiązania prawne i proceduralne¹⁸. W ramach przyznanej autonomii Polska posiada kompetencję do samodzielnego uregulowania właściwości instytucji czy procedur służących rozpoznaniu spraw związanych z przyznaniem wsparcia ze środków unijnych, jak i późniejszej realizacji projektów. Przepisy unijne określają jedynie niektóre wymogi związane z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu ogólnego UE, pozostawiając swobodę państwom członkowskim ustanowienia pozostałych reguł prawnych na poziomie krajowym. To zagadnienie prawne wymaga zatem szczególnej uwagi prawników zajmujących się problematyką funduszy europejskich. Należałoby wszakże zakładać, że nowa ustawa wdrożeniowa będzie rozwiązaniem doskonalszym od dotychczasowej, uwzględniając odpowiednio stanowisko orzecznictwa, doktryny, a także głosy praktyków uczestniczących w dotychczasowym systemie realizacji programów krajowych i regionalnych.

Z uwagi na powyższe na gruncie komentowanej ustawy wdrożeniowej oprócz zasad i regulacji wynikających z prawa unijnego powinny być uwzględnione zasady i reguły krajowego porządku konstytucyjnego. Przy kierowaniu się tymi zasadami uregulowanie podstaw prawnych oceny i wyboru projektów powinno nastąpić w przepisach powszechnie obowiązujących. Powyższą tezę potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12.12.2011 r., P 1/11¹⁹. Słusznie podkreślił, że prawo unijne nie określa, w jakiego typu aktach prawnych mają być unormowane prawa i obowiązki podmiotów ubiegających się o dotacje z funduszy unijnych.

Celem komentowanej ustawy jest zatem ustanowienie norm prawnych regulujących proces wyboru projektów do dofinansowania unijnego, a następnie ich rozliczenie i kontrolę. W jej treści zawarto niezbęd-

¹⁸ Zob. art. 7 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.

¹⁹ Dz.U. Nr 279, poz. 1644.

ne podstawy prawne pozwalające na stworzenie odpowiedniego systemu naboru i oceny wniosków o dofinansowanie, a następnie na jej podstawie wyboru projektów do dofinansowania. Z punktu widzenia ochrony praw i obowiązków podmiotów zainteresowanych wsparciem z funduszy unijnych jest istotne, że reguluje ona również zasady kontroli postępowań administracyjnych związanych z odmową przyznania dotacji unijnych. Kontrola ta odbywa się na poziomie instytucji uczestniczących w systemie wdrażania, jak i przez niezależne sądy. W tym zakresie sądy administracyjne muszą przede wszystkim dokonać oceny, czy procedury naboru i oceny, a następnie wyboru projektów do dofinansowania ze środków unijnych są przejrzyste, zapewniają równy dostęp do pomocy dla wszystkich zainteresowanych, spełniają standardy demokratycznego państwa prawnego oraz nie naruszają przepisów Konstytucji RP. Sądy administracyjne odgrywają kluczową rolę w ustaleniu standardu ochrony prawnej dla uczestników postępowań w stosunku do projektów ocenianych w trybie konkurencyjnym (w poprzedniej ustawie wdrożeniowej stosowany był termin „postępowania konkursowe”). Legalność, czyli zgodność z prawem, jest podstawowym kryterium kontroli prawidłowości negatywnej oceny projektu, a następnie przeprowadzenia procedury odwoławczej. W trakcie sądownoadministracyjnej kontroli legalności rozstrzygnięć o negatywnej ocenie projektu może budzić wątpliwości jej zakres, a ściślej – możliwość podważenia przez sąd administracyjny merytorycznej (jakościowej) oceny projektu.

Na poziomie regulacji unijnych żaden przepis nie wyłącza kontroli przez sądy administracyjne merytorycznych aspektów odmowy wyboru projektu do dofinansowania przez właściwą instytucję. Jednak zadaniem sądu administracyjnego jest wyłącznie kontrola prawidłowości zastosowania przepisów podczas oceny projektów. Sąd nie może dokonać korekty punktów przyznanych w trakcie oceny ani rekomendować, ile powinno być przyznanych punktów w razie przekazywania sprawy do ponownego rozpatrzenia. Sąd administracyjny nie jest bowiem sądem co do istoty sprawy (merytorycznym). W konsekwencji nie może on zastępować instytucji organizującej nabór w ocenie jakości projektu. Natomiast ma prawo kontrolować, czy merytoryczna ocena

projektów była rzetelna i bezstronna. W ramach tej kontroli sąd administracyjny powinien zweryfikować poprawność uzasadnienia wyniku takiej oceny, w szczególności czy zostały wyczerpująco wyjaśnione okoliczności, które zadecydowały o spełnieniu kryteriów formalnych bądź przyznanej liczby punktów w ramach poszczególnych kryteriów oceny. Należy podkreślić, że w celu zapewnienia skuteczności sądowej kontroli oceny projektów powinna ona uwzględniać kryteria merytoryczne. Pojmowanie bowiem prawa do sądu w kategoriach formalnych, tj. zapewnienia możliwości złożenia jakiegokolwiek skargi, nie jest tożsame z zagwarantowaniem prawa do uzyskania efektywnej ochrony sądowej²⁰. Oczywiście zakres „kontroli merytorycznej” negatywnej oceny projektu jest ograniczony przez ogólną formułę kontroli wykonywania administracji publicznej na podstawie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która sprowadza się do kontroli zgodności z prawem. Skutkiem takiej kontroli może być uchylenie kontrolowanego aktu, a nie jego zastąpienie nowym. Reforma sądownictwa administracyjnego z 2015 r. rozszerzyła zakres merytorycznego orzekania w sprawach administracyjnych przez sądy administracyjne, niemniej zachowany został generalny model kasatoryjny. Mając na uwadze powyższe, sądy administracyjne w trakcie kontroli legalności negatywnej oceny powinny brać pod uwagę zarzuty dotyczące kryteriów merytorycznych, w tym szczególnie prawidłowości uzyskanej punktacji projektu, a także kryteriów formalnych, gdzie projekt oceniany jest na zasadzie spełniania bądź nie spełniania tego kryterium.

Przepisy komentowanej ustawy wdrożeniowej utrzymały obowiązujące w perspektywie finansowej 2014–2020 istotne odstępstwa od ogólnych reguł postępowania sądownoadministracyjnego. Po pierwsze, podtrzymano zasadę bezpośredniego wnoszenia przez wnioskodawcę skargi do sądu administracyjnego. Po drugie, utrzymano instytucję pozostawiania skargi bez rozpatrzenia oraz pojęcie „kompletności dokumen-

²⁰ Zob. szerzej R. Poździk, *Charakter prawny kryteriów wyboru projektów – uwagi na tle wyroku TK z 10.02.2015 r. w sprawie SK 50/13*, „Ius Novum” 2016/3, s. 109–119; R. Poździk, *Glosa do wyroku NSA z 2.03.2010 r., II GSK 126/10*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011/XVI, s. 318–327; R. Poździk, *Glosa do wyroku NSA z 1.12.2016 r., II GSK 5141/16*, OSP 2017/11, s. 51–57.

tacji” jako wymogu formalnego przyjęcia skargi do rozpatrzenia przez sąd administracyjny. Ustawodawca, wprowadzając odrębności w postępowaniu sądowoadministracyjnym, chciał zapewnić szybkie rozpatrzenie skargi, jednakże w praktyce regulacje te odnoszą odwrotny skutek. Należy bowiem zauważyć, że wniesienie skargi bezpośrednio do sądu przez wnioskodawcę nie zwalnia sądu z obowiązku ustalenia, czy został dochowany termin na jej wniesienie oraz wniesiono opłatę sądową. Ponadto sądy administracyjne dla zachowania zasady czynnego udziału stron w postępowaniu przyjęły zobowiązanie doręczenia odpisu skargi organowi, którego rozstrzygnięcie zostało zaskarżone, aby miał on możliwość wypowiedzenia się co do twierdzeń strony przeciwnej. Powyższe czynności z reguły powodują wydłużenie postępowania, co utrudnia sądom wywiązanie się z obowiązku rozstrzygnięcia sprawy w terminie 30 dni od dnia wniesienia skargi.

Ważną rolę w trakcie oceny projektów w perspektywie finansowej na lata 2021–2027 nadal odgrywają eksperci posiadający specjalistyczną wiedzę lub umiejętności z poszczególnych dziedzin objętych programem operacyjnym. Należy podkreślić, że ani organy administracji publicznej, ani sąd administracyjny nie są władne wkraczać w merytoryczną zasadność opinii eksperta. Sąd administracyjny nie może więc wejść w rolę kolejnego eksperta i oceniać merytorycznie prawidłowości ocen ekspertów, gdyż nie jest on uprawniony do podważania ich kompetencji czy też trafności ich ocen. Jednak należy podkreślić, że oceny projektów w ramach procedury konkurencyjnej dokonuje właściwa instytucja, a nie powołani eksperci. Opinia eksperta co do oceny projektu nie jest wiążąca dla Komisji Oceny Projektów (KOP)²¹. Jak podkreślił NSA, to IZ, a nie powołani przez nią eksperci, podejmuje ostateczną decyzję co do zakwalifikowania lub odmowy zakwalifikowania danego projektu do dofinansowania²². Eksperti uczestniczą w postępowaniu konkurencyjnym w celu zapewnienia rzetelnej i profesjonalnej oceny projektów. Rola eksperta sprowadza się więc do świadczenia usług

²¹ Art. 54 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

²² Wyrok NSA z 5.04.2011 r., II GSK 469/11, CBOSA.

na rzecz właściwej instytucji²³. W ramach uzasadnienia oceny projektu to właściwa instytucja powinna wskazać, jakie uchybienia sprawiły, że wnioskodawca w ramach danego kryterium otrzymał mniejszą liczbę punktów. Właściwa instytucja nie może zatem sprowadzić swojego udziału do przekazania konkluzji ekspertów. Dodatkowo w uzasadnieniu zarówno oceny projektu, jak i rozpatrzenia protestu musi być zawarte wyczerpujące i jednoznaczne wyjaśnienie przyczyn zmniejszenia liczby punktów z powodu wykrytych błędów lub braków we wniosku o dofinansowanie. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że argumentacja ekspertów powinna być spójna, wyczerpująca, odpowiadać generalnym standardom prawa i doświadczenia życiowego, a także pozostawać w związku z ustalonymi kryteriami²⁴. Mimo iż art. 80 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej nie nakłada na właściwą instytucję obowiązku skorzystania z opinii ekspertów, podjęcie decyzji o skorzystaniu z pomocy takiego specjalisty nie jest sprawą dowolną, lecz powinien być on zawsze powołany, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga wiadomości specjalnych, których zakres wykracza poza standard wykształcenia posiadanego przez pracowników właściwej instytucji.

Niestety prawodawca nie ustrzegł się w treści komentowanej ustawy przepisów, które budzą wątpliwości legislacyjne. W dalszym ciągu wiele kwestii odnoszących się do praw i obowiązków wnioskodawców jest uregulowanych poza systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego, co można uznać za niezgodne z normatywnym wzorcem kontroli określonym w art. 87 Konstytucji RP. Ponadto poważne wątpliwości natury konstytucyjnej budzi zbyt szerokie wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Dążąc do zapewnienia sprawności postępowań administracyjnych w sprawie oceny i wyboru projektów, ustawodawca nie może pomijać fundamentalnych zasad wspólnych dla wszystkich państw członkowskich UE. Szybkość dystrybucji środków unijnych nie może być celem samym w sobie, który usprawiedliwiałby naruszenie podstawowych gwarancji wynikających z funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.

²³ Wyrok NSA z 2.08.2012 r., II GSK 1192/12, CBOSA.

²⁴ Wyrok NSA z 18.04.2019 r., I GSK 345/19, CBOSA.

Wyłączenie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi w istocie pogorszenie pozycji prawnej wnioskodawców w stosunku do podmiotów korzystających z gwarancji przewidzianych w tym Kodeksie, co narusza zasadę lojalnej współpracy ustanowioną w prawie unijnym. Postępowanie krajowe w sprawie oceny i wyboru projektów musi być prowadzone na podstawie przepisów krajowych, które nie wprowadzają rozwiązań mniej korzystnych dla wnioskodawców niż uregulowania stosowane w podobnych sytuacjach w celu ochrony praw jednostek, wynikających wyłącznie z polskiego prawa wewnętrznego. Duże wątpliwości budzi wprowadzona na mocy art. 58 ust. 1 ustawy wdrożeniowej nowa instytucja unieważnienia postępowania w zakresie wyboru projektów do dofinansowania.

Właściwe instytucje, po dokonaniu oceny projektu, przyznają dofinansowanie lub odmawiają wsparcia. Podejmując te decyzje, wykonują władczo zadania publiczne, działając w imieniu i na rzecz państwa członkowskiego. Zatem akt administracyjny o przyznaniu lub odmowie przyznania dofinansowania ze środków unijnych (wybór projektu) stanowi władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej, określające sytuację prawną konkretnego wnioskodawcy w indywidualnej sprawie. Otrzymanie przez wnioskodawcę informacji o pozytywnej ocenie projektu i umieszczenie go na liście rankingowej stanowi jedynie rekomendację przyznania dofinansowania. Natomiast formalne i faktyczne przyznanie dofinansowania następuje na podstawie umowy o dofinansowanie projektu. Etap realizacji projektu rozpoczyna się z dniem poniesienia pierwszego wydatku w ramach projektu, zaś moment podpisania umowy o dofinansowanie projektu jest dopełnieniem oświadczenia woli o przyjęciu praw i obowiązków obu stron przy uwzględnieniu co do zasady cywilnoprawnego charakteru tego stosunku. Przyjęcie przez ustawodawcę formy cywilnoprawnej jako podstawy przekazania dotacji unijnej prowadzi do wniosku, że organ administracyjny, jako strona umowy o dofinansowanie, działa w sposób niewładczy. Konsekwencją takiego założenia jest uznanie, że strony umowy o dofinansowanie jako czynności cywilnoprawnej są w równorzędnej pozycji. W rezultacie taka umowa powinna precyzować wzajemne prawa i obowiązki oraz określać środki w przy-

padku niewywiązania się którejś ze stron umowy. Nie może ona mieć charakteru jednostronnego, czyli nastawionego na ochronę wyłącznie interesu publicznego. Obie strony powinny również mieć wpływ na ukształtowanie treści tej umowy poza elementami wymaganymi przez przepisy powszechnie obowiązujące. Pomimo zatem uznania przez ustawodawcę, że umowa o dofinansowanie ma charakter cywilnoprawny, na podstawie art. 207 u.f.p. przyjęto administracyjną procedurę związaną ze zwrotem dofinansowania ze środków unijnych. Takie ukształtowanie systemu stwarza poważne problemy praktyczne, gdyż istnieje ryzyko, że będą toczyć się równoległe dwa postępowania sądowe: jedno z powództwa cywilnego przed sądem powszechnym i drugie przed sądem administracyjnym, w związku z wydaniem decyzji zgodnie z art. 207 ust. 9 u.f.p. W ramach obu postępowań sądy oceniają te same okoliczności, aczkolwiek w pierwszym wypadku stanowiące podstawę rozwiązania umowy o dofinansowanie lub jej nienależyte wykonanie, a w drugim przypadku jako uzasadniające wydanie decyzji o zwrocie środków.

W komentarzu dokonujemy analizy przepisów ustawy wdrożeniowej w sposób kompleksowy i wielopłaszczyznowy. Skład gremium autorskiego determinuje podejście z jednej strony teoretyczne, a z drugiej praktyczne. Dominująca w komentarzu metoda formalno-dogmatyczna umożliwiła analizę oraz ocenę przepisów ustawy w kontekście aktów prawnych składających się na system źródeł prawa polskiego i unijnego w zakresie dystrybucji funduszy unijnych. Swoje analizy autorzy poparli wykorzystaniem dostępnej literatury dotyczącej problematyki uregulowanej w komentowanej ustawie lub powiązanej z nią. Ponadto proces badawczy został oparty na właściwym orzecznictwie sądowym (unijnym i krajowym) i uwzględnia zawartą tam wykładnię. Wyrażamy nadzieję na pożyteczny odbiór naszego komentarza, pozostając otwarci na dyskusję w kierunku pogłębiania prawdy naukowej i usprawniania praktyki.

Maciej Perkowski, Rafał Poździk

USTAWA

z dnia 28 kwietnia 2022 r.

o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027²⁵

(Dz.U. poz. 1079)

²⁵ Niniejsza ustawa służy stosowaniu:

- 1) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24.06.2021 r. ustanawiającego 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 L 231, s. 159 oraz Dz.Urz. UE L 261 z 2021 r., s. 58);
- 2) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z 24.06.2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (Dz.Urz. UE L 231, s. 60 oraz Dz.Urz. UE L 13 z 2022 r., s. 74);

-
- 3) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z 24.06.2021 r. ustanawiającego Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1296/2013 (Dz.Urz. UE L 231, s. 21 oraz Dz.Urz. UE L 421 z 2021 r., s. 75);
 - 4) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z 24.06.2021 r. ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (Dz.Urz. UE L 231, s. 1 oraz Dz.Urz. UE L 421 z 2021 r., s. 74);
 - 5) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1059 z 24.06.2021 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego (Dz.Urz. UE L 231, s. 94).
-

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot regulacji; wyłączenia przedmiotowe]

1. Ustawa określa zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2021–2027, podmioty uczestniczące w realizacji tych programów i tej polityki oraz tryb współpracy między nimi.
2. Ustawy nie stosuje się do:
 - 1) programów, o których mowa w art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057 oraz z 2022 r. poz. 1079);
 - 2) programów, o których mowa w art. 2 pkt 17 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818);
 - 3) programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2021–2027 z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus przeznaczonych na zwalczanie deprecjacji materialnej, o których mowa w art. 7 ust. 5 oraz art. 10 rozporządzenia EFS+;
 - 4) środków pomocy technicznej w programie Interreg.
1. W dniu 1.07.2021 r. wyszedł w życie nowy unijny pakiet rozporządzeń, który stanowi podstawę realizacji projektów unijnych w latach

2021–2027. Od momentu reformy polityki regionalnej w 1988 r.¹ instytucje unijne przyjmują na okres obowiązywania WRF pakiet aktów prawnych ustanawiających zasady unijnego dofinansowania projektów. Zmiany podstaw prawnych co 7 lat są niezbędne z uwagi na modyfikacje priorytetów polityki spójności oraz potrzebę uwzględnienia jej dotychczasowych efektów.

2. W świetle art. 1 ust. 1 ustawy wdrożeniowej znajduje ona zastosowanie do wdrażania programów na lata 2021–2027, z zastrzeżeniem wyłączenia ujętego w ust. 2 pkt 3 tego przepisu. Natomiast do projektów z okresu programowania 2014–2020 stosuje się ustawę wdrożeniową 2014–2020, a do pomocy udzielonej w perspektywie finansowej 2007–2013 zastosowanie znajduje ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W tym miejscu należy podkreślić, że ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zawiera przepisy odnoszące się do innych perspektyw finansowych w zakresie sposobu procedowania programów, np. wymogów i sposobu przeprowadzenia konsultacji społecznych czy procesu przyjmowania kontraktów terytorialnych dla perspektywy 2014–2020 oraz kontraktów programowych dla perspektywy 2021–2027.
3. Zakres normatywny komentowanej ustawy jest związany ze sposobem regulacji budżetu ogólnego UE. WRF² odgrywają podstawową rolę w programowaniu wydatków w ramach polityki spójności i ustala się je na okres co najmniej 5 lat (art. 312 TFUE). Na podstawie WRF opracowywany jest corocznie budżet ogólny UE, który musi być z nimi zgodny³. Zatem krajowe regulacje prawne obowiązują w trakcie określonej perspektywy finansowej (2014–2020, 2021–2027) i mają zasto-

¹ R. Leonardi, *Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe*, Palgrave Macmillan 2005, s. 17 i n.

² WRF na lata 2021–2027 został przyjęty na mocy rozporządzenia Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z 17.12.2020 r. określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz.Urz. UE L 433l, s. 11).

³ Zob. M. Kozak, *Fundusze strukturalne UE po reformie* [w:] *Droga do Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 2 i n.; C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*, Bydgoszcz 2008, s. 96; C. Kosikowski, *Polityka pieniężna i finanse UE w świetle Traktatu z Lizbony*, EPS 2008/6, s. 7 i n.

sowanie wyłącznie do środków unijnych zaprogramowanych na ten okres. Nie znajduje tutaj zastosowania zasada *lex posterior derogat legi priori* ze względu na odmienne zakres, cele i priorytety regulacji unijnych obowiązujących w danym okresie programowania. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w przepisach przejściowych zawartych w rozporządzeniu ogólnym. Zgodnie bowiem z art. 117 ust. 1 rozporządzenia ogólnego uchylenie z dniem 1.01.2021 r. rozporządzeń przyjętych dla perspektywy finansowej na lata 2014–2020 nie ma wpływu na kontynuację albo modyfikację, w tym całkowite lub częściowe anulowanie, pomocy udzielonej na podstawie dotychczasowych przepisów. Do tej pomocy mają nadal zastosowanie przepisy dotyczące perspektywy finansowej 2014–2020, np. rozporządzenia nr 1303/2013, które stosuje się po 31.12.2020 r., aż do zamknięcia programów⁴. Należy w tym zakresie zwrócić uwagę na okres kwalifikowalności wydatków oraz zasadę N+3 (art. 65 i 136 rozporządzenia nr 1303/2013). Zasada N+3 to jedna z reguł zarządzania finansowego publicznymi środkami unijnymi, która ustala dodatkowy okres na realizację oraz rozliczenie projektów i programów współfinansowanych z funduszy europejskich. W praktyce oznacza to, że z funduszy przyznanych w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 faktycznie można korzystać do 31.12.2023 r. Warunkiem obligatoryjnym jest rozliczenie wydatków w projekcie z KE do końca 2023 r., a więc zawarcie umowy i jej rozliczenie może mieć miejsce nawet w 2023 r. Jeżeli do tego czasu państwu członkowskiemu nie uda się wykorzystać wszystkich środków przyznanych na bieżącą perspektywę finansową, będzie musiało zwrócić niewykorzystaną nadwyżkę do budżetu UE.

⁴ Zgodnie z art. 117 rozporządzenia ogólnego rozporządzenie nr 1303/2013 lub inne akty prawne mające zastosowanie do okresu programowania 2014–2020 nadal mają zastosowanie do programów operacyjnych i operacji wspieranych z EFRR, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybołówstwa w ramach tego okresu programowania. Brak w tym przepisie wskazania, że rozporządzenie nr 1303/2013 znajduje zastosowanie do umów o dofinansowanie zawartych przed 31.12.2020 r. Akty prawne dotyczące perspektywy finansowej 2014–2020 stosowane są do wszystkich umów o dofinansowanie (operacji) wspieranych w ramach programów na lata 2014–2020 bez względu na datę podpisania umów o dofinansowanie. Wyjątkiem są operacje fazowane.

Należy również pamiętać, że w ramach perspektywy finansowej na lata 2021–2027 na poziomie unijnym i krajowym przyjęto odmienne zasady przyznawania dotacji dla projektów współfinansowanych z EFRROW. W konsekwencji przepisów rozporządzenia ogólnego i ustawy wdrożeniowej nie stosuje się do pomocy unijnej udzielanej w ramach programu dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich.

4. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy wdrożeniowej ustanawia ona zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności, podmioty uczestniczące w realizacji tych programów oraz tryb współpracy między nimi. Z takiego określenia celu ustawy wynika, że obejmuje ona dwa główne obszary: materialny, czyli zasady wdrażania programów i polityki spójności, oraz instytucjonalno-proceduralny, czyli system zarządzania i kontroli na potrzeby dystrybucji funduszy unijnych.
5. Osiągnięcie celów polityki spójności w perspektywie finansowej na lata 2021–2027 podlega wsparciu ze środków pochodzących z funduszy europejskich, m.in. EFRR, EFS+, FS, FST czy EFMRA. Jednocześnie uzupełnieniem wsparcia w ramach polityki spójności będzie dofinansowanie szeregu przedsięwzięć ze specjalnych funduszy w ramach Next Generation EU. Należy podkreślić, że każdy z funduszy ma odrębne cele, co bezpośrednio przekłada się na odmienne zasady oceny, wyboru i realizacji projektów otrzymujących z nich dofinansowanie. Podobnie jak w okresie programowania 2014–2020 wdrażanie funduszy unijnych będzie opierać się na dokumentach strategicznych przygotowanych przez Polskę (UP, programy krajowe i regionalne, programy Interreg), które stanowią dokumenty powiązane z SOR, a także z wizją rozwoju przedstawioną w KSRR. Jednocześnie w procesie programowania uwzględniono priorytety określone w Krajowym Programie Reform (KPR) na rzecz realizacji strategii Europa 2020 według aktualizacji 2019/2020. Zgodnie z założeniami semestru europejskiego KPR jest co roku aktualizowany i do końca kwietnia przekazywany do KE razem z aktualizacją Programów Stabilności lub Programów Konwergencji.

6. Jak już podkreślono wcześniej, w okresie programowania na lata 2021–2027, podobnie jak w perspektywie 2014–2020⁵, szczególne znaczenie mają CSR, w ramach których analizuje się sytuację gospodarczą, społeczną i budżetową każdego państwa członkowskiego i zaleca mu się działania do podjęcia w ciągu kolejnych 12–18 miesięcy. Opracowania te przygotowuje KE po zakończeniu oceny KPR, programów stabilności i programów konwergencji przedłożonych przez państwa członkowskie. W czerwcu zatwierdza je Rada Europejska, a w lipcu oficjalnie przyjmuje Rada UE. W poprzedniej perspektywie finansowej mechanizm semestru europejskiego był powiązany z wdrażaniem polityki spójności pod kątem realizacji celów strategii Europa 2020⁶. W perspektywie finansowej 2021–2027 bezpośrednie powiązanie z semestrem europejskim stało się zatem jednym z ważniejszych elementów projektu pakietu legislacyjnego dla polityki spójności. W konsekwencji zalecenia przygotowywane dla poszczególnych państw w ramach semestru europejskiego muszą być brane pod uwagę w trakcie zarówno programowania interwencji z funduszy polityki spójności, jak i przeglądu śródokresowego. Utrzymano także warunkowość makroekonomiczną powiązaną z semestrem europejskim. Generalnym celem powyższych działań jest zwiększenie wartości dodanej wsparcia płynącego z funduszy europejskich⁷. Znaczenie uzupełniające mają zalecenia Komisji wydane zgodnie z art. 34 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z 11.12.2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE

⁵ CSR miały również znaczenie w perspektywie finansowej 2014–2020, chociażby w formułowaniu kryteriów wyboru projektów dla poszczególnych naborów. Komisja Europejska, mająca status obserwatora w Komitecie Monitorującym RPO WL 2014–2020, rekomendowała kryteria wyboru projektów wynikające z CSR. Oprócz tego CSR odegrały szczególną rolę w procesie renegotjacji RPO WL 2014–2020 (pierwszy proces renegotjacji został uruchomiony w 2017 r., a zakończony w 2018 r.).

⁶ Zob. szerzej MFiPR, *Komentarz do rozporządzeń UE...*, s. 39, 52 i 66.

⁷ Znaczenie semestru europejskiego oraz stosownych zaleceń dla poszczególnych krajów zostało podkreślone w art. 5 rozporządzenia ogólnego.

i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013⁸, które należy uwzględnić w ramach wieloletnich inwestycji objętych zakresem funduszy określonych w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy strukturalnych (art. 2 pkt 1 rozporządzenia ogólnego).

7. W związku ze zmianami zasad przyznawania dotacji z funduszy unijnych przyjęto również nowe rozporządzenie finansowe. Wprowadziło ono z dniem 2.08.2018 r. rozwiązania, które umożliwiają efektywne i przejrzyste zarządzanie budżetem ogólnym UE, wzmacniają należyte zarządzanie jego środkami oraz kontrolę i ochronę interesów finansowych UE. Utrzymuje ono zasadę należytego zarządzania finansami jako podstawę kontroli prawidłowości wykorzystania środków unijnych⁹. Wykorzystanie środków unijnych jest zgodne z wyżej wymienioną zasadą, jeżeli beneficjent pomocy kieruje się zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności. Wykonanie budżetu ogólnego nadal jest prerogatywą KE, a większość środków budżetowych jest wydatkowana w ramach tzw. zarządzania dzielonego (art. 7 rozporządzenia ogólnego). Na gruncie rozporządzenia finansowego utrzymano również jako główną zasadę przejrzystości wykonania budżetu ogólnego UE.
8. Przepisy unijne określają jedynie niektóre wymogi związane z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu ogólnego UE (np. ogólne ramy kwalifikowalności wydatków), pozostawiając państwom członkowskim ustanowienie pozostałych reguł na poziomie krajowym. Prawo unijne nie ustanawia również szczegółowych przepisów proceduralnych, co jest zgodne z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich, stanowiącej dopełnienie zasady efektywności prawa unijnego. Polska jest zatem zobowiązana do przyjęcia odpowiednich regulacji gwarantujących właściwe funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli na potrzeby dystrybucji funduszy unijnych. Jednocześnie w przepisach unijnych ustanowiono zasadę, że wydatkowanie

⁸ Dz.Urz. UE L 328, s. 1, ze zm.

⁹ Zob. art. 33 rozporządzenia finansowego oraz R. Poźdżik, *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności*, Warszawa 2013, s. 101–103.

funduszy ma odbywać się zgodnie z instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi ramami danego państwa członkowskiego poza przypadkami, kiedy prawo unijne wyraźnie narzuca odpowiednie rozwiązania prawne¹⁰. Regulacje unijne pozostawiają zatem organom krajowym możliwość formułowania własnych celów i zamierzeń rozwojowych oraz określenia sposobu ich realizacji zgodnie z zasadami obowiązującymi w wewnętrznym systemie prawnym. W konsekwencji komentowana ustawa reguluje zarówno kompetencje i właściwość instytucji, zasady przyznawania dotacji, procedury służące ich przyznaniu, jak i zasady późniejszej realizacji projektów. Przyznana autonomia umożliwiła polskiemu ustawodawcy wybór odpowiedniej procedury administracyjnej niezbędnej do dystrybucji środków unijnych, jak również właściwej drogi sądowej dla ochrony praw beneficjentów¹¹. Niezależnie od obowiązków wynikających z prawa unijnego, ustawodawca polski oraz organy administracji publicznej związane są zasadami i regułami krajowego porządku konstytucyjnego¹².

9. Zasady wdrażania programów operacyjnych w latach 2021–2027 są ściśle powiązane z pakietem rozporządzeń unijnych. Zawarte w ich treści przepisy nie modyfikują celów polityki spójności określonych w art. 174 TFUE, czyli inwestycji na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz europejskiej współpracy terytorialnej (art. 5 ust. 2 rozporządzenia ogólnego). Komisja wskazała na nowy okres programowania pięciu celów tematycznych¹³, które państwa członkow-

¹⁰ Zob. motyw 13 preambuły oraz art. 7, 39, art. 69 ust. 7 rozporządzenia ogólnego.

¹¹ Zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 23 i 29; D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Kraków 2007, s. 64; Ł. Wosik, *Charakter prawny aktu o przyznaniu dofinansowania z funduszy strukturalnych UE – glosa do wyroku NSA z 8.06.2006 r., II GSK 63/06, EPS 2006/12, s. 54*; A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005/1, s. 39 i 53.

¹² Zob. wyrok TK z 12.12.2011 r., P 1/11, Dz.U. Nr 279, poz. 1644.

¹³ FST wspiera realizację celu szczegółowego, jakim jest umożliwienie regionom i ludności łagodzenia wpływających na społeczeństwo, zatrudnienie, gospodarkę i środowisko skutków transformacji w kierunku osiągnięcia celów Unii na rok 2030 w dziedzinie energii i klimatu oraz w kierunku neutralnej dla klimatu gospodarki Unii do roku 2050 w oparciu o porozumienie paryskie. Art. 27 ust. 1 rozporządzenia ogólnego wskazuje

skie uwzględniają, przygotowując zasady podziału funduszy unijnych w latach 2021–2027 (art. 5 ust. 1 rozporządzenia ogólnego), a także konieczność uwzględnienia celów FST¹⁴. W celu ułatwienia państwom członkowskim skoncentrowania środków na określonych dziedzinach ustanowiono poziomy procentowe minimalnych alokacji danego funduszu dla poszczególnych obszarów tematycznych (art. 6 ust. 1 rozporządzenia ogólnego). Ma to jeszcze bardziej zwiększyć skoncentrowanie środków unijnych na najważniejszych wyzwaniach dla UE.

Art. 2. [Definicje]

Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) **beneficjent** – podmiot, o którym mowa w art. 2 pkt 9 rozporządzenia ogólnego;
- 2) **decyzja o dofinansowaniu projektu** – decyzję podjętą przez jednostkę sektora finansów publicznych, która stanowi podstawę dofinansowania projektu, w przypadku gdy ta jednostka jest jednocześnie instytucją udzielającą dofinansowania oraz wnioskodawcą;
- 3) **dofinansowanie** – finansowanie UE lub współfinansowanie krajowe z budżetu państwa, przyznane na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu, lub ze środków funduszy celowych, o ile tak stanowi umowa o dofinansowanie projektu albo decyzja o dofinansowaniu projektu;
- 4) **finansowanie UE**:
 - a) **środki pochodzące z budżetu środków europejskich**, o którym mowa w art. 117 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.), oraz **podlegające refundacji przez Komisję**

na cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” zgodnie z art. 3 rozporządzenia FST. W związku z tym, że FST jest uzupełnieniem polityki spójności, możemy mówić zatem o sześciu celach polityki i taka jest również praktyka w programowaniu perspektywy finansowej 2021–2027.

¹⁴ Zgodnie z art. 25 ust. 1 rozporządzenia ogólnego EFRR, EFS+, FS i FST mogą wspólnie wspierać programy w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”.

- Europejską środki budżetu państwa przeznaczone na realizację projektów pomocy technicznej, wypłacane na rzecz beneficjenta na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu albo wydatkowane przez państwową jednostkę budżetową w ramach projektu – w przypadku krajowego lub regionalnego programu,
- b) środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, o którym mowa w art. 10 rozporządzenia Interreg, pochodzące z budżetu programu Interreg, wypłacane na rzecz beneficjenta w ramach projektu – w przypadku programu Interreg;
- 5) Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji – Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, o którym mowa w art. 1 rozporządzenia ogólnego;
 - 6) Fundusz Spójności – Fundusz Spójności, o którym mowa w art. 1 rozporządzenia ogólnego;
 - 7) fundusze strukturalne – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Społeczny Plus, o których mowa w art. 1 rozporządzenia ogólnego;
 - 8) instrument finansowy – instrument finansowy, o którym mowa w art. 2 pkt 16 rozporządzenia ogólnego;
 - 9) instytucja audytowa – instytucję audytową, o której mowa w art. 71 rozporządzenia ogólnego lub w art. 45 i art. 46 rozporządzenia Interreg;
 - 10) instytucja pośrednicząca – podmiot, któremu została powierzona w drodze porozumienia albo umowy zawartych z instytucją zarządzającą realizacja zadań w ramach krajowego programu lub regionalnego programu;
 - 11) instytucja wdrażająca – podmiot, któremu została powierzona w drodze porozumienia albo umowy zawartych z instytucją pośredniczącą realizacja zadań w ramach krajowego programu lub regionalnego programu;
 - 12) instytucja zarządzająca – instytucję zarządzającą, o której mowa w art. 71 rozporządzenia ogólnego lub w art. 46 rozporządzenia Interreg;

- 13) korekta finansowa – kwotę, o jaką pomniejsza się finansowanie UE dla projektu lub programu w związku z nieprawidłowością indywidualną lub systemową;
- 14) krajowy kontroler – kontrolera wyznaczonego zgodnie z art. 46 ust. 4 rozporządzenia Interreg;
- 15) krajowy program – program służący realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności w rozumieniu art. 5 pkt 7a lit. a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, uchwalony przez Radę Ministrów i przyjęty przez Komisję Europejską, odzwierciedlający cele zawarte w umowie partnerstwa, które mają być osiągnięte za pomocą funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności lub Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, będący podstawą realizacji określonych w nim działań, stanowiący program, o którym mowa w art. 22 rozporządzenia ogólnego;
- 16) kryteria wyboru projektów – kryteria umożliwiające ocenę projektu, zatwierdzone przez komitet monitorujący, o którym mowa w art. 38 rozporządzenia ogólnego;
- 17) nieprawidłowość indywidualna – nieprawidłowość, o której mowa w art. 2 pkt 31 rozporządzenia ogólnego;
- 18) nieprawidłowość systemowa – nieprawidłowość, o której mowa w art. 2 pkt 33 rozporządzenia ogólnego;
- 19) portal – portal internetowy, o którym mowa w art. 46 lit. b rozporządzenia ogólnego;
- 20) program – krajowy program, program Interreg lub regionalny program;
- 21) program Interreg – program, o którym mowa w art. 8 rozporządzenia Interreg, na przystąpienie do którego wyraziła zgodę Rada Ministrów, przyjęty przez Komisję Europejską, będący podstawą realizacji działań w nim określonych, przy czym w przypadku programów Interreg realizowanych na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej zgoda Rady Ministrów dotyczy również umowy w sprawie finansowania, o której mowa w art. 59 rozporządzenia Interreg;
- 22) projekt – przedsięwzięcie zmierzające do osiągnięcia założonego celu określonego wskaźnikami, z określonym początkiem

- i końcem realizacji, zgłoszone do objęcia albo objęte finansowaniem UE jednego z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności albo Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w ramach programu;
- 23) regionalny program – program służący realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności w rozumieniu art. 5 pkt 7a lit. a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, uchwalony przez zarząd województwa i przyjęty przez Komisję Europejską, odzwierciedlający cele zawarte w umowie partnerstwa, które mają być osiągnięte za pomocą funduszy strukturalnych, lub w zakresie wynikającym z umowy partnerstwa, również za pomocą Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, będący podstawą realizacji określonych w nim działań, stanowiący program, o którym mowa w art. 22 rozporządzenia ogólnego;
- 24) rozporządzenie EFRR i Funduszu Spójności – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, str. 60, z późn. zm.);
- 25) rozporządzenie EFS+ – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013 (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, str. 21, z późn. zm.);
- 26) rozporządzenie FST – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, str. 1, z późn. zm.);
- 27) rozporządzenie Interreg – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1059 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, str. 94);

- 28) rozporządzenie ogólne – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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 L 231 z 30.06.2021, str. 159, z późn. zm.);
- 29) system teleinformatyczny – system, w którym rejestruje się i przechowuje w formie elektronicznej dane, zgodnie z art. 72 ust. 1 lit. e rozporządzenia ogólnego, w tym centralny system teleinformatyczny;
- 30) system zarządzania i kontroli – system, o którym mowa w tytule VI w rozdziale I rozporządzenia ogólnego;
- 31) szczegółowy opis priorytetów programu – dokument przygotowany i przyjęty przez instytucję zarządzającą krajowym programem albo regionalnym programem, określający w szczególności zakres działań realizowanych w ramach poszczególnych priorytetów programu;
- 32) umowa o dofinansowanie projektu:
- a) umowę zawartą między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania, zawierającą co najmniej elementy, o których mowa w art. 206 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w tym umowę o finansowaniu, o której mowa w art. 59 ust. 5 rozporządzenia ogólnego,
 - b) porozumienie, o którym mowa w art. 206 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zawarte między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania,
 - c) umowę lub porozumienie zawarte między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania w ramach programu Interreg;

- 33) umowa partnerstwa – umowę partnerstwa, o której mowa w art. 5 pkt 9a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
 - 34) wnioskodawca – podmiot, który złożył wniosek o dofinansowanie projektu;
 - 35) wsparcie warunkowe – wsparcie, o którym mowa w art. 2 pkt 43 rozporządzenia ogólnego;
 - 36) wspólny sekretariat – wspólny sekretariat, o którym mowa w art. 46 ust. 2 rozporządzenia Interreg;
 - 37) współfinansowanie krajowe z budżetu państwa – środki z budżetu państwa nie pochodzące z budżetu środków europejskich, o którym mowa w art. 117 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wypłacane na rzecz beneficjenta na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu albo wydatkowane przez państwową jednostkę budżetową w ramach projektu, z wyłączeniem podlegających refundacji przez Komisję Europejską środków budżetu państwa przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej i projektów Interreg;
 - 38) wytyczne – instrument prawny określający ujednolicone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów oraz stosowane przez te instytucje na podstawie właściwego porozumienia, kontraktu programowego, o którym mowa w art. 5 pkt 4d ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, albo umowy oraz przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu.
1. Beneficjentem jest podmiot, którego projekt uzyskał wsparcie unijne na podstawie umowy o dofinansowanie, porozumienia lub decyzji o dofinansowaniu. Ustawodawca odwołuje się do definicji zawartych w rozporządzeniu ogólnym. Zgodnie z art. 2 pkt 9 lit. a rozporządzenia ogólnego beneficjentem może być podmiot publiczny lub prywatny, osoba prawna i fizyczna. Nie ma znaczenia dla statusu beneficjenta

fakt posiadania osobowości prawnej. Beneficjentem pomocy unijnej mogą być bowiem takie podmioty jak np. szkoły, jednostki organizacyjne w ramach uczelni wyższych czy samorządu terytorialnego. Jednak odpowiednie przepisy krajowe muszą przyznawać danemu podmiotowi czy danej jednostce zdolność do dokonania czynności prawnej, czyli złożenia oświadczenia woli jako strona umowy o dofinansowanie.

W przepisach unijnych nie został precyzyjnie określony moment, od którego podmiot staje się beneficjentem. W treści art. 2 pkt 9 lit. a rozporządzenia ogólnego wskazano, że beneficjentem jest zarówno podmiot „inicjujący operację”, jak i „wdrażający operację”. Stosując więc wykładnię logiczno-językową, należałoby uznać za beneficjenta również wnioskodawcę, czyli podmiot aplikujący o pomoc unijną. Jednak dokonując wykładni systemowej przepisów rozporządzenia ogólnego, należy przyjąć, że beneficjentem jest jedynie podmiot, który otrzymał już dofinansowanie unijne. Wyrażony zatem w art. 2 pkt 9 lit. a rozporządzenia ogólnego podział na beneficjentów inicjujących operację oraz takich, którzy inicjują i wdrażają operację, powinien służyć jedynie jako wskazówka, że przy realizacji programów operacyjnych mogą występować stany faktyczne, w których beneficjent będzie składał jedynie wniosek o dofinansowanie (uzyskując następnie status beneficjenta w wyniku podpisania umowy o dofinansowanie), a projekt będzie wdrażany przez powiązaną i upoważnioną jednostkę. Przykładowo taka sytuacja może wystąpić, gdy stroną umowy o dofinansowanie jest jednostka samorządu terytorialnego, a projekt infrastrukturalny jest w sensie technicznym i organizacyjnym realizowany przez spółkę komunalną, która w wyniku jego realizacji staje się właścicielem infrastruktury zakupionej w ramach projektu. Powyższego wyjaśnienia pojęcia beneficjenta nie można stosować do tzw. grantobiorców w ramach projektów grantowych (zob. uwagi do art. 41).

W przypadku instrumentów finansowych beneficjentem jest podmiot, który wdraża fundusz powierniczy, lub – jeżeli nie istnieje struktura z funduszem powierniczym – podmiot wdrażający fundusz szczegółowy, lub, jeżeli IZ zarządza instrumentem finansowym – IZ.

Natomiast w odniesieniu do projektów partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) zastosowano bardzo szeroką definicję beneficjenta, która obejmuje podmiot publiczny wnioskujący o wsparcie unijne lub podmiot prywatny (partnera), który został wybrany do realizacji danego projektu. System wdrażania danego programu operacyjnego może dopuszczać sytuację, w której podmiot prawa publicznego uczestniczący w operacji PPP upoważni partnera prywatnego do zainicjowania operacji (złożenia wniosku) i uzyskania statusu beneficjenta. W takim przypadku decyzja zatwierdzająca projekt ma charakter warunkowy do momentu, w którym IZ upewni się, że wybrany partner prywatny spełnia i podejmuje wszystkie obowiązki pierwotnego beneficjenta. Partner prywatny wybrany do realizacji operacji może zostać zastąpiony jako beneficjent podczas realizacji, jeżeli jest to wymagane zgodnie z warunkami umowy o PPP lub umowy dofinansowania między partnerem prywatnym a instytucją finansową współfinansującą dany projekt. W takim przypadku nowy partner prywatny lub podmiot prawa publicznego zostaje beneficjentem, pod warunkiem że IZ ma pewność, iż spełniają oni i podejmują wszystkie obowiązki pierwotnego beneficjenta.

W kontekście pomocy *de minimis* udzielanej zgodnie z rozporządzeniem nr 1407/2013¹⁵ lub rozporządzeniem Komisji (UE) nr 717/2014 z 27.06.2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rybołówstwa i akwakultury¹⁶ państwo członkowskie może zdecydować, że be-

¹⁵ Na mocy rozporządzenia Komisji (UE) 2020/972 z 2.07.2020 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1407/2013 w odniesieniu do jego przedłużenia oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 651/2014 w odniesieniu do jego przedłużenia i odpowiednich dostosowań (Dz.Urz. UE L 215, s. 3) okres obowiązywania rozporządzenia nr 1407/2013 został przedłużony do 31.12.2023 r. Do tej dacie zostanie wydane nowe rozporządzenie dotyczące pomocy *de minimis*. Oznacza to, że pomoc *de minimis* może być udzielana na zasadach określonych w rozporządzeniu nr 1407/2013 do 31.12.2023 r. – w przypadku indywidualnej pomocy *de minimis* – oraz do 30.06.2024 r. – w przypadku programów pomocy *de minimis* przyjętych przed 31.12.2023 r.

¹⁶ Dz.Urz. UE L 190, s. 45. Na mocy rozporządzenia 2020/2008 zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 702/2014, (UE) nr 717/2014 i (UE) nr 1388/2014 w odniesieniu do okresu ich stosowania oraz innych odpowiednich dostosowań (Dz.Urz. UE L 414, s. 15) okres obowiązywania tych rozporządzeń został wydłużony do 31.12.2022 r.

neficjentem jest podmiot udzielający pomocy, w przypadku gdy jest on odpowiedzialny za inicjowanie operacji lub za inicjowanie i wdrażanie operacji. W kontekście programów pomocy państwa beneficjentem jest przedsiębiorstwo, które otrzymuje pomoc, tzw. beneficjent pomocy (zob. uwagi do art. 30).

W perspektywie finansowej 2007–2013 w niektórych programach operacyjnych występowali beneficjenci pomocy¹⁷ określani jako beneficjenci ostateczni (uczestnicy projektu), niebędący jednocześnie wnioskodawcami/beneficjentami¹⁸. Celem takiego podejścia w ramach programu operacyjnego był wybór najlepszego „operatora pomocy” (wnioskodawcy), który sprawnie rozdzieli ją między beneficjentów pomocy. Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia przy wyborze beneficjenta projektu grantowego na gruncie komentowanej ustawy. W perspektywie finansowej 2014–2020 na potrzeby programu POWER obok beneficjenta wyróżniono beneficjenta końcowego¹⁹, beneficjenta pomocy²⁰ i odbiorcę ostatecznego, czyli podmiot lub osobę prywatną korzystające z projektów współfinansowanych z funduszy europejskich realizowanych przez beneficjenta końcowego. Mogą to być uczestnicy szkoleń, biorcy wsparcia dla bezrobotnych, grantów na założenie firmy itp.²¹

Ani w treści ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ani na gruncie ustawy wdrożeniowej nie przewidziano kontroli sądu administracyjnego spraw dotyczących beneficjentów pomocy, gdyż są one

¹⁷ Zob. § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z 6.05.2008 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Dz.U. Nr 90, poz. 557 ze zm.) – uchylonego z dniem 21.12.2010 r.

¹⁸ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 2.02.2012 r., III SA/Kr 324/11; postanowienie NSA z 3.11.2011 r., II GSK 790/11, CBOSA.

¹⁹ Instytucja lub firma publiczna i prywatna odpowiedzialna za zlecenie operacji. W przypadku programów pomocy beneficjentami końcowymi są instytucje, które przyznają pomoc. Występują dwa rodzaje beneficjentów końcowych: instytucje wdrażające i ostateczni odbiorcy pomocy (<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/slownik/#Odbiorcaostateczny>).

²⁰ Podmiot prowadzący działalność gospodarczą bez względu na formę organizacyjno-prawną oraz sposób finansowania, który otrzymał pomoc publiczną.

²¹ Zob. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/slownik/#Odbiorcaostateczny> (dostęp: 5.09.2022 r.).

uregulowane na poziomie umowy o dofinansowanie²². Natomiast brak jest przeszkód, aby tego typu sprawy były rozpatrywane przez sądy administracyjne na zasadach ogólnych Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W sprawach wyboru tzw. beneficjentów pomocy lub grantobiorców mamy bowiem do czynienia z aktem lub czynnością objętymi zakresem właściwości sądu administracyjnego. Zatem na informacje otrzymywane przez beneficjentów pomocy lub grantobiorców od „operatora pomocy”, jakim jest np. beneficjent projektu grantowego, przysługuje skarga do WSA. Brak jest bowiem podstaw do jej odrzucenia z uwagi na niewystępowanie okoliczności wskazanych w art. 58 § 1 pkt 1 i 5 p.p.s.a.²³

2. Decyzja o dofinansowaniu projektu jest wydawana przez właściwą instytucję w przypadku określonych typów projektów, dla których zawarcie umowy o dofinansowanie projektu nie jest możliwe, w szczególności ze względu na występowanie w ramach jednej jednostki organizacyjnej (np. ministerstwa, urzędu marszałkowskiego) komórek pełniących rolę instytucji udzielającej wsparcia oraz otrzymujących takie wsparcie. Treść takiej decyzji zawiera postanowienia analogiczne do tych zawartych w umowie o dofinansowanie, z wyjątkiem tych, które nie mogą mieć zastosowania, np. zabezpieczeń należytego wykonania.

W obowiązującym stanie prawnym należy uznać, że decyzja podejmowana w trybie art. 61 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy wdrożeniowej nie stanowi decyzji administracyjnej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności z uwagi na wyłączenie stosowania tego Kodeksu na podstawie art. 59 ustawy wdrożeniowej.²⁴ O tym, czy w danym przypadku decyzja taka będzie podlegać kontroli sądów administracyjnych, decydować będą okoliczności danej sprawy. Co do zasady w ramach relacji wewnętrznych w organach administracji decyzje te jako akty wewnętrzne nie będą podlegały kog-

²² Zob. postanowienie NSA z 3.11.2011 r., II GSK 790/11, CBOSA.

²³ Zob. częściowo przeciwne stanowisko w wyrokach NSA: z 26.04.2012 r., II GSK 613/12; z 27.04.2012 r., II GSK 209/12, CBOSA.

²⁴ Zob. podobnie J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 30 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, LEX 2013.

nicji sądów administracyjnych jako wydane w sprawach wynikających z nadrzędności lub podległości organizacyjnej²⁵.

3. Dofinansowanie to kwota środków publicznych (UE oraz krajowych) przyznanych na projekt. Dofinansowanie oblicza się w odniesieniu do kwoty wydatków kwalifikowalnych w ramach projektu, stosując obowiązującą w danym programie operacyjnym stopę procentową dofinansowania (zob. uwagi do art. 2 pkt 4, art. 37)²⁶. Natomiast poziom dofinansowania ze środków krajowych i europejskich zależy od rodzaju projektu i beneficjenta, miejsca jego realizacji oraz programu operacyjnego, w ramach którego projekt ma być zrealizowany.
4. Finansowanie unijne, czy inaczej współfinansowanie unijne, obejmuje środki pochodzące z budżetu środków europejskich, o którym mowa w art. 117 ust. 1 u.f.p. Współfinansowanie UE przeznaczone na realizację projektów, wypłacane na rzecz beneficjenta albo wydatkowane przez państwową jednostkę budżetową jako beneficjenta projektu, pochodzi z budżetu środków europejskich, a następnie podlega refundacji przez KE na rzecz Polski po poprawnym procesie ich certyfikacji, a więc nie jest przekazywane bezpośrednio przez KE. Współfinansowanie UE stanowią również środki EFRR lub Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, o którym mowa w art. 10 rozporządzenia Interreg, pochodzące z budżetu programu Interreg, wypłacane na rzecz beneficjenta w ramach projektu.

W ustawie wdrożeniowej nie wskazano sposobu wypłacania środków w ramach współfinansowania UE. Jednakże na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych wyznaczono w tym celu specjalny podmiot – płatnika. Bank Gospodarstwa Krajowego jako płatnik przekazuje środki finansowe na rzecz beneficjentów z rachunków otwartych w tym banku przez Ministra Finansów. Zatem środki z budżetu środków europejskich są przekazywane beneficjentowi bezpośrednio przez BGK. Jednak płatności przekazywane są na podstawie zlecenia

²⁵ Por. art. 5 pkt 1 p.p.s.a.

²⁶ Zob. art. 112 rozporządzenia ogólnego.

płatności do BGK wystawionego przez właściwą instytucję, która podpisała z beneficjentem umowę o dofinansowanie. Szczegółowo procedurę zarówno wystawiania zleceń płatności, jak i przekazywania płatności reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z 21.12.2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności²⁷.

5. Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, o którym mowa w art. 1 rozporządzenia ogólnego, stanowi nowy instrument finansowy. Szczegółowe zasady w zakresie FST reguluje odrębne rozporządzenie FST. Komisja poprzez ten fundusz wspiera finansowo przejście na neutralność klimatyczną. Środki te mają przyczynić się do złagodzenia skutków społeczno-gospodarczych wpływu transformacji klimatycznej na regiony najbardziej dotknięte skutkami transformacji. Transformacja w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu oraz gospodarki o obiegu zamkniętym stanowi jeden z najważniejszych celów politycznych Unii.
6. Fundusz Spójności, zwany również funduszem kohezji, został utworzony w 1993 r. Powołano go jako pomoc dla nowych państw członkowskich, których stopień rozwoju stanowczo odbiega od średniej krajów UE. Dla rozwoju słabiej rozwiniętych państw członkowskich najważniejsze jest podniesienie konkurencyjności i tempa wzrostu gospodarczego poprzez inwestycje w sieci transportowe i komunikacyjne przy zachowaniu surowych norm ochrony środowiska. Zgodnie z art. 177 TFUE podstawowym obszarem interwencji tego funduszu są projekty infrastrukturalne w dziedzinie ochrony środowiska oraz sieci transeuropejskich. Szczegółowe zasady wydatkowania tego funduszu zostały uregulowane w rozporządzeniu EFRR i FS.
7. Pojęcie funduszy strukturalnych wywodzi się z traktatowego określenia polityki strukturalnej umożliwiającej pomoc w restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów członkowskich drogą interwencji

²⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 2081.

w kluczowych sektorach i regionach. Unia Europejska dąży do promowania harmonijnego rozwoju całego terytorium poprzez działania prowadzące do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju jej regionów, a tym samym do wzmocnienia jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny stanowią instrumenty finansowe wspierające zmiany strukturalne. Ogólną podstawę prawną EFRR stanowi art. 176 TFUE, a EFS – art. 162 TFUE.

8. W okresie programowania na lata 2021–2027 instrumenty finansowe mają stanowić ważną formę wsparcia unijnego projektów²⁸. Instrumenty finansowe zapewniają wsparcie dla inwestycji w formie pożyczek, poręczeń, gwarancji kapitału lub produktów kapitałowych *seed capital* czy *venture capital*. W aktualnej perspektywie finansowej został utrzymany rozszerzony zakres ich zastosowania. Można postawić tezę, że dotacja bezzwrotna przestanie być już wiodącą formą wsparcia w ramach funduszy unijnych. Oczywiście zostanie utrzymana możliwość łączenia dotacji z instrumentami finansowymi. Natomiast zakres wykorzystania tych instrumentów zależny będzie od dokonanej przez IZ oceny *ex ante*²⁹.
9. Instytucja audytowa została wskazana w art. 71 rozporządzenia ogólnego i w art. 45 i 46 rozporządzenia Interreg. Po raz pierwszy konieczność ustanowienia IA została przewidziana w perspektywie 2007–2013³⁰. Obowiązek jej ustanowienia jest związany z zasadą zarządzania dzielonego budżetem UE oraz procesem decentralizacji wdrażania funduszy unijnych. Zwiększenie zakresu kompetencji państw członkowskich wymagało ustanowienia odpowiedniej instytucji i procedur audytu działań państw członkowskich. W związku z tym wzrosła rola i znaczenie działań o charakterze kontrolnym. Pojęcie audytu nie zostało zdefiniowane ani w przepisach rozporządzenia ogólnego, ani w przepisach komentowanej ustawy. Czynności audytowe oznaczają

²⁸ Zob. art. 58–62 rozporządzenia ogólnego.

²⁹ Zob. art. 58 ust. 3 rozporządzenia ogólnego.

³⁰ Zob. T. Kierzkowski, A. Jankowska, *Komentarz do art. 62 [w:] Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności*, red. T. Kierzkowski, Warszawa 2009, s. 485.

system kontroli i oceny, przeprowadzany przez niezależną od ocenianego podmiotu instytucję, których celem jest weryfikacja skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli³¹. Instytucje audytowe działają we wszystkich państwach członkowskich i mają za zadanie kontrolować wszelkie czynności związane z wdrażaniem funduszy unijnych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami i procedurami. Rozporządzenie ogólne utrzymuje konieczność ustanowienia IA oraz generalne zasady ich funkcjonowania w państwach członkowskich³². Instytucja audytowa jest odpowiedzialna za prowadzenie audytu prawidłowego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego na podstawie stosownej próby operacji i w oparciu o zadeklarowane wydatki. Wydatki te są poddawane audytowi na podstawie reprezentatywnej próby, z wykorzystaniem statystycznych metod jej doboru. Czynności audytowe muszą być dokonywane z poszanowaniem międzynarodowych standardów audytu. Instytucja audytowa pełni ważną rolę w systemie wdrażania funduszy unijnych, ale wątpliwości może budzić wpływ wyników jej audytów na procedurę nakładania korekty finansowej czy ewentualne późniejsze postępowania i decyzje administracyjne przyjmowane na podstawie art. 207 ust. 9 u.f.p. (zob. szerzej uwagi do art. 13)³³.

10. Instytucja zarządzająca może podjąć decyzję o powierzeniu części swoich zadań (zob. uwagi do art. 9) odrębnemu podmiotowi, tj. IP. Zgodnie z ustawą wdrożeniową podstawą przekazania uprawnień powinny być porozumienie administracyjne lub umowa. Natomiast zgodnie z art. 71 ust. 3 rozporządzenia ogólnego IZ może wyznaczyć IP do wykonywania niektórych zadań na jej odpowiedzialność. Uzgodnienia pomiędzy IZ a IP muszą być ujęte na piśmie.

³¹ M. Lejczyk, R. Poźdżik, *Fundusze unijne. Zasady finansowania projektów ze środków unijnych w Polsce w latach 2007–2013*, Lublin 2010, s. 108.

³² Zob. motyw 63 preambuły, art. 71 ust. 1 i 2, art. 77 rozporządzenia ogólnego, art. 63 ust. 3 rozporządzenia finansowego.

³³ Zob. szerzej R. Poźdżik, *Zwiększenie kwoty korekty finansowej po zakończeniu kontroli projektu przez instytucję zarządzającą. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23.03.2018 r., II GSK 3602/17, OSP 2019/5, s. 168 i n.*

Przedmiotem takiego porozumienia lub umowy jest realizacja określonych zadań w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego. W jednym programie operacyjnym może występować kilka różnych IP działających dla poszczególnych osi priorytetowych. Ostatnie z tych pojęć określa element struktury programu operacyjnego. Każdy z programów składa się bowiem z szeregu priorytetów (osi priorytetowych), które wskazują na obszary wsparcia pochodzącego z funduszy unijnych. Powołanie IP to uprawnienie, a nie obowiązek IZ. Może zaistnieć także sytuacja, gdy w programie operacyjnym nie dochodzi do ustanowienia IP³⁴. Pojęcie instytucji pośredniczącej zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 8 rozporządzenia ogólnego. Zgodnie z tym przepisem jest to podmiot publiczny lub prywatny, za którego działania odpowiedzialność ponosi instytucja zarządzająca lub który wykonuje obowiązki lub zadania w imieniu takiej instytucji. Definicja przewidziana w rozporządzeniu ogólnym wyraźnie wskazuje, że powołanie IP nie zwalnia IZ z odpowiedzialności za system zarządzania i kontroli (zob. uwagi do art. 8 i 9).

11. Instytucja pośrednicząca może za zgodą właściwej IZ dokonać dalszego przekazania powierzonych jej uprawnień. Instytucja, na rzecz której jest przekazywana realizacja uprawnień, nosi nazwę instytucji wdrażającej. Podobnie jak w przypadku IP, utworzenie IW nie jest obligatoryjne i powinno opierać się na umowie lub porozumieniu (zob. uwagi do art. 9). Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy wdrożeniowej powierzenie IW zadań, o których mowa w ust. 2, nie wyłącza odpowiedzialności IP za ich realizację.
12. Dla każdego programu operacyjnego powoływana jest IZ, która odpowiada za jego system zarządzania i kontroli, w szczególności zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Ponosi ona pełną odpowiedzialność za skuteczne i efektywne wdrażanie funduszy unijnych w ramach danego programu. Rozporządzenie ogólne w art. 72 ust. 1 określa pięć podstawowych kompetencji wykonywanych przez IZ. Są to zadania związane z wyborem operacji (projektów), zarządzaniem programami

³⁴ Zob. T. Kierzkowski, A. Jankowska, *Komentarz...*, s. 465.

operacyjnymi, wsparciem KM, nadzoru nad IP, a także rejestracji i przechowywania w formie elektronicznej danych dotyczących każdej operacji, niezbędnych do monitorowania, ewaluacji, zarządzania finansowego, weryfikacji i audytów. W odniesieniu do procesu wyboru projektów do zadań IZ należy przyjęcie i stosowanie niedyskryminujących oraz przejrzystych procedur wyboru, które gwarantują poszanowanie zasad horyzontalnych oraz dofinansowanie operacji, które najlepiej przyczyniają się do osiągnięcia celów programu (art. 73 ust. 1 rozporządzenia ogólnego). Ponadto IZ zapewnia zgodność projektów z zakresem poszczególnych funduszy, prowadzi niezbędną dokumentację, weryfikuje zdolności administracyjne, finansowe i operacyjne beneficjentów. Realizując funkcje kontrolne, IZ sprawdza, czy dofinansowane produkty i usługi zostały dostarczone, a deklarowane wydatki poniesione na zasadach zgodnych z prawem oraz wymaganiami programu operacyjnego. Zapewnia ona także, aby beneficjenci prowadzili odrębny system księgowości. Prowadzi również działania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Ustanawia procedury przechowywania dokumentów dotyczących wydatków i audytów, które są pomocne przy zagwarantowaniu właściwej ścieżki audytu. Uprawnienia kontrolne IZ obejmują zarówno kontrole na podstawie dokumentów składanych przez beneficjentów wraz z wnioskami o płatność, jak i kontrole projektów w miejscu ich realizacji lub w siedzibie beneficjenta (zob. uwagi do art. 8).

13. Pojęcie korekty jest związane z pojęciem nieprawidłowości (zob. uwagi do pkt 17 i 18 komentowanego przepisu). Co do zasady korekta może być nałożona w przypadku wykrycia nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 31 rozporządzenia ogólnego. Korekta to czynność polegająca na anulowaniu wkładu publicznego w danej operacji i odzyskaniu (jeżeli doszło do wypłaty) środków. Uprawnienie do nakładania korekt posiadają równolegle KE i państwa członkowskie, co wynika z wykonania budżetu ogólnego UE w ramach tzw. zasady zarządzania dzielonego³⁵. Na poziomie krajowym korekta stanowi czynność

³⁵ Por. art. 310 ust. 5 i art. 317 TFUE, art. 103 ust. 1 i art. 104 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, art. 101 rozporządzenia finansowego oraz H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Turk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2012, s. 347, 356 i n.

na podstawie umowy o dofinansowanie, niewymagającą wydania decyzji administracyjnej³⁶. W przypadku KE nakładanie korekt dotyczy jedynie wkładu ze środków UE dla programu i następuje w formie decyzji, przed wydaniem której Komisja umożliwia państwu członkowskiemu wypowiedzenie się w terminie 2 miesiące od poinformowania o stwierdzonej nieprawidłowości (art. 104 ust. 2 rozporządzenia ogólnego). Nałożenie korekty w takim wypadku następuje w relacji pomiędzy KE (budżetem UE) a państwem członkowskim (budżetem tego państwa).

Określenie kwoty korekty powinno nastąpić z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, charakteru i wagi nieprawidłowości oraz zakresu i skutków dla finansów unijnych. Generalnie więc wartość korekty powinna być związana z wielkością szkody wyrządzonej w budżecie UE (zob. uwagi do art. 2 pkt 17 oraz art. 26). Jednocześnie jednak w tych sytuacjach, w których nie jest możliwe określenie tej wielkości, KE może stosować zryczałtowane lub ekstrapolowane wartości stawki korekty³⁷. Państwa członkowskie są zobowiązane do nakładania korekt. Obowiązek ten ma charakter bezwzględny i jest niezależny od tego, czy KE nałożyła korektę w relacji z państwem członkowskim w zakresie wkładu unijnego. Nałożenie korekty w relacji KE – państwo członkowskie nie zwalnia tego państwa z obowiązku dokonania korekty na gruncie krajowym, w odpowiednim zakresie i w odniesieniu do prawidłowo określonej grupy adresatów. Warto przy tym podkreślić, że prawidłowe skorygowanie nieprawidłowości przez państwo członkowskie zwalnia to państwo z odpowiedzialności finansowej wobec KE. Podobnie jak w przypadku nakładania korekt przez KE, określenie kwoty korekty przez państwo członkowskie wymaga

³⁶ Zob. R. Poździk, *Glosa do uchwały NSA z 27.10.2014 r., II GPS 2/2014*, OSP 2015/6, s. 847 i n.

³⁷ Zob. załącznik nr XXV do rozporządzenia ogólnego oraz decyzja KE COM(2019) 3452 final z 14.05.2019 r. wprowadzająca nowe Wytyczne zastępujące uprzednio obowiązujące Wytyczne dotyczące określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych wprowadzone na mocy Decyzji Komisji COM(2013) 9527 final z 19.12.2013 r.

przestrzegania zasady proporcjonalności, a także uwzględnienia charakteru i wagi nieprawidłowości oraz zakresu i skutków finansowych³⁸. W przypadku dokonania korekty przez państwo członkowskie wkład unijny może zostać ponownie wykorzystany, z wyłączeniem operacji podlegających korekcie indywidualnej oraz operacji objętych nieprawidłowością systemową (art. 103 ust. 3 i 5 rozporządzenia ogólnego).

Prawo unijne nie reguluje szczegółowo sposobu postępowania w kwestii nakładania korekt i odzyskiwania środków przez państwa członkowskie, pozostawiając im w tym zakresie autonomię, która oznacza, że takie postępowanie ma odbywać się zgodnie z systemem instytucjonalnym i prawnym właściwym dla każdego państwa członkowskiego. W polskim porządku prawnym pewne elementy procedury nakładania korekt zostały uregulowane w rozdziale 7 ustawy wdrożeniowej dotyczącym kontroli i nieprawidłowości (zob. uwagi do art. 26). Natomiast postępowanie w sprawie odzyskiwania środków zostało uregulowane w art. 207 u.f.p. Procedura ta ma charakter postępowania administracyjnego, do którego stosują się, zgodnie z art. 67 u.f.p., przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz (odpowiednio) działu III Ordynacji podatkowej³⁹. Ustawodawca oddzielił więc proces nakładania korekt od administracyjnego postępowania mającego na celu zwrot środków (zob. uwagi do art. 26). Nie należy więc korekty i procesu jej nakładania utożsamiać z postępowaniem w przedmiocie zwrotu dofinansowania⁴⁰. Postępowanie w przedmiocie zwrotu dofinansowania może być jednym ze skutków nałożenia korekty, choć nie zawsze nałożenie jej doprowadzi do wszczęcia postępowania na podstawie art. 207 u.f.p. Gdy projekt rozliczany jest z dołu (refundacja wydatków poniesionych z własnych środków beneficjenta), wymierzenie korekty

³⁸ Zob. art. 101 ust. 8 rozporządzenia finansowego oraz motyw 70 preambuły rozporządzenia ogólnego.

³⁹ Por. J. Ostalowski, *Postępowanie w sprawie zwrotu środków Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Prz.PP 2014/2.

⁴⁰ Por. wydawane na gruncie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wyroki NSA: z 13.06.2012 r., II GSK 180/12, i z 25.03.2014 r., II GSK 79/13; wyrok WSA w Olsztynie z 21.06.2012 r., I SA/Ol 153/12; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20.09.2012 r., II SA/Go 465/12, CBOSA.

powoduje uszczerbek w aktywach beneficjenta, a nie w budżecie środków europejskich. W takiej sytuacji korekta jest *de facto* działaniem księgowym w ramach zarządzania alokacją programu operacyjnego oraz powoduje konieczność wycofania wydatków dotkniętych nieprawidłowością i potwierdzonych korektą finansową z procesu księgowania lub zaniechania ich zadeklarowania do KE. Korekta finansowa bowiem, jak trafnie przyjął NSA, stanowi element wykonania umowy o dofinansowanie⁴¹.

Trzeba podkreślić, że w zależności od przyjętego harmonogramu rozliczania projektu (refundacja lub zaliczka), stanowiącego załącznik do umowy, w wyniku korekty beneficjent jako strona może uzyskać roszczenie o wypłatę dofinansowania, którego dochodzenie może nastąpić przed sądami powszechnymi⁴². Z art. 26 ustawy wdrożeniowej bowiem wynika, iż korektę nakłada się, jeżeli nieprawidłowość zostanie wykryta po zatwierdzeniu wniosku o płatność. W praktyce oznacza to, że dotyczy ona wyłącznie dofinansowania wypłaconego (chyba że zostałaby nałożona po zatwierdzeniu wniosku o płatność, ale przed realizacją zlecenia płatności – wówczas mielibyśmy do czynienia z korektą, nieskutkującą wszczęciem postępowania zwrotowego, bo do wypłaty dofinansowania objętego korektą by nie doszło).

14. Kontrolerem krajowym jest podmiot wyznaczony do wykonywania funkcji kontrolnych w zakresie przedmiotowym i podmiotowym zgodnie z art. 46 ust. 4 rozporządzenia Interreg. Zatem w drodze odstępstw od art. 74 ust. 1 lit. a rozporządzenia ogólnego kontrole programu Interreg może wykonywać nie tylko IZ. Powołanie kontrolera jest obligatoryjne jedynie w przypadku niewykonywania przez IZ funkcji kontrolnych w odniesieniu do całego terytorium objętego programem Interreg. Obszarem działania kontrolera jest wtedy terytorium państwa objętego wymienionym programem, w stosunku do którego IZ nie wykonuje kompetencji kontrolnych. Rozporządzenie Interreg nie

⁴¹ Wyrok NSA z 27.10.2014 r., II GPS 2/2014, CBOSA.

⁴² Zob. R. Poździk, *Glosa do uchwały NSA z 27.10.2014 r., II GPS 2/2014*, OSP 2015/6, s. 847 i n.

przesądza, czy IZ powinna wykonywać funkcje w tym zakresie dla całego obszaru danego programu Interreg. Wykonywanie kompetencji kontrolnych na terytoriach innych niż to, na którym IZ ma swoją siedzibę, wymagałoby niewątpliwie umocowania w przepisach krajowych w odniesieniu do każdego państwa objętego danym programem Interreg. Zgodnie z art. 45 ust. 1 rozporządzenia Interreg dla każdego programu Interreg powołuje się tylko jedną IZ. Dlatego w praktyce w programach Interreg przyjmuje się rozwiązanie polegające na wyznaczeniu przez każde państwo biorące udział w programie własnego kontrolera krajowego. Sposób uregulowania zasad działalności kontrolera krajowego w komentowanej ustawie skutkuje tym, że jest on w dużej mierze niezależny od IZ programem Interreg. Powołanie kontrolera krajowego jest jednym z zadań koordynatora Interreg, którym zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy wdrożeniowej jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego wykonujący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zadania państwa członkowskiego związane z realizacją programu Interreg. Podmiot ten odpowiada również za przygotowanie założeń dotyczących doboru zarówno próby projektów objętych kontrolami krajowego kontrolera, jak i badanej przez niego dokumentacji.

15. Krajowy programy operacyjny służy realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności⁴³. Programy krajowe są przyjmowane przez Radę Ministrów w formie uchwały i zatwierdzone przez KE⁴⁴. Odzwierciedlają cele zawarte w umowie partnerstwa, które mają być osiągnięte za pomocą funduszy strukturalnych, FS lub FST⁴⁵. Prawdodawca unijny w art. 22 ust. 3 rozporządzenia ogólnego określił treść, strukturę i zakres programów operacyjnych. Na poziomie krajowych przepisów minimalny zakres programu operacyjnego został określ-

⁴³ Art. 5 pkt 7a lit. a u.z.p.p.r. Zgodnie z tym przepisem programy dzielimy na dwie grupy, tj. w zakresie polityki spójności, które są współfinansowane z EFRR, EFS, EFS+ FS i FST, oraz programy współfinansowane z EFRROW i EFMR. Programy te dzielimy na krajowe oraz regionalne. Ponadto wyróżniamy programy INTERREG, jako osobny rodzaj programów operacyjnych (art. 2 pkt 21 ustawy wdrożeniowej). Programy te mają szczególny charakter i z tego powodu zostały uregulowane odrębne zasady konstruowania ich treści, a także procedury wyboru projektów do dofinansowania.

⁴⁴ Art. 23 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.

⁴⁵ Art. 22 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.

lony w art. 14i u.z.p.p.r. Do wejścia w życie programu, podobnie jak w odniesieniu do umowy partnerstwa, niezbędne jest przeprowadzenie negocjacji z Komisją, a następnie wydanie przez Komisję decyzji zatwierdzającej każdy program⁴⁶. Ponadto w ramach wywiązania się z zasady publiczności niezbędne jest podanie do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu programu lub jego zmiany oraz o miejscu, gdzie dostępna jest jego treść⁴⁷. Należy podkreślić, że ogłoszenie w „Monitorze Polskim” lub wojewódzkim dzienniku urzędowym komunikatu o przyjęciu programu lub jego zmian stanowi czynność deklaratoryjną, gdyż program zaczyna obowiązywać w dniu wydania decyzji przez KE.

Programy operacyjne nie stanowią źródła prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP⁴⁸. Sądy administracyjne w uzasadnieniach swoich wyroków, powołując się na decyzje KE akceptujące programy operacyjne oraz uprzednie uchwały Rady Ministrów lub zarządów województw, uznają to za wystarczającą podstawę do przyjęcia tezy o wiążącym charakterze tych dokumentów, ale nie przesądzają o ich statusie normatywnym⁴⁹. Program operacyjny jest ogólnym dokumentem planistycznym i nie są zawarte w jego treści normy bezpośrednio odnoszące się do praw i obowiązków wnioskodawców i/lub beneficjentów. Nie ma on zatem charakteru prawa powszechnie obowiązującego. Dodatkowo jego moc powszechnie obowiązująca nie wynika z wydania decyzji KE akceptującej jego treść. Zgodnie ze stanowiskiem TS za twierdzenie przez Komisję krajowego programu operacyjnego nie nadaje mu natury prawa unijnego⁵⁰. Zdaniem TS ocena statusu prawnego programów powinna zostać dokonana przez sądy krajowe na podstawie przepisów krajowych, ale przy uwzględnieniu norm prawnych wynikających z regulacji unijnych stanowiących podstawę ich przyjęcia. Poszczególne programy operacyjne nie stanowią załączników do decyzji

⁴⁶ Art. 23 ust. 4 rozporządzenia ogólnego.

⁴⁷ Art. 14kb i art. 20 ust. 3b w zw. z art. 14k u.z.p.p.r.

⁴⁸ Zob. podobnie J. Podkowik, *Charakter prawny wytycznych dotyczących programów operacyjnych finansowanych ze środków UE*, ZNSA 2012/3, s. 72.

⁴⁹ Zob. R. Poźdźnik, *Ocena i wybór projektów...*, s. 160 i n.

⁵⁰ Por. wyrok TS z 19.09.2002 r., C-336/00, Republik Österreich przeciwko Martin Huber, EU:C:2002:509.

KE wyrażającej zgodę na ich przyjęcie. W konsekwencji jedynie decyzja KE o akceptacji programu operacyjnego, ale nie sam program operacyjny, znajduje bezpośrednie zastosowanie zgodnie z art. 288 TFUE.

16. Kryteria wyboru projektów umożliwiają ocenę projektu i muszą być uprzednio zatwierdzone przez KM, o którym mowa w art. 38 rozporządzenia ogólnego. Procedury wyboru operacji mogą być konkurencyjne lub niekonkurencyjne, pod warunkiem że zastosowane kryteria i procedury są niedyskryminujące, włączające i przejrzyste, a wybrane operacje maksymalizują wkład finansowania unijnego oraz są zgodne z zasadami horyzontalnymi określonymi w rozporządzeniu ogólnym⁵¹. Dodatkowo, z uwagi na zasady wynikające z art. 2 TUE, kryteria muszą gwarantować zachowanie standardów wynikających z zasady pewności prawnej, która wymaga, aby zasady i przepisy prawa (dokumentacja konkursowa) były stosowane przez właściwe instytucje w sposób zrozumiały i precyzyjny⁵². Zatem pewność prawa jest to pewien zespół cech, które zapewniają uczestnikom obrotu prawnego poczucie bezpieczeństwa, co stanowi fundament zaufania jednostki do państwa lub organizacji międzynarodowej, jaką jest UE. Dzięki tym cechom prawa podmiot indywidualny ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu (np. przygotowanie wniosku o dofinansowanie) w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie te działania mogą pociągnąć za sobą⁵³. Zatem wnioskodawca powinien mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego. Zasada pewności prawa wymaga zatem, aby postanowienia regulaminu przyjętego na podstawie art. 50 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 51 ustawy wdrożeniowej i związane z nim procedury oraz kryteria wyboru były stosowane przez właściwą instytucję w sposób zrozumiały i precyzyjny tak, aby zapewniać przewidywalność stanu prawnego.

⁵¹ Zob. pkt 60 premabuly oraz art. 73 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.

⁵² Por. J. Usher, *General principles of EU Law*, Oxford 1998, s. 37; H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Turk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2012, s. 175.

⁵³ Zob. M. Baran, *Zasada pewności prawa a zasada legalizmu unijnego – uwagi na tle orzecznictwa TS*, EPS 2011/5, s. 13 i n.

Rozporządzenie ogólne nie określa charakteru prawnego kryteriów wyboru ani formy prawnej ich ustanowienia na poziomie programu operacyjnego. Oczywiście powinny one być przyjęte zgodnie z systemem prawnym i instancjonalnym danego państwa członkowskiego⁵⁴. Dla unijnego prawodawcy jest bowiem istotny przede wszystkim skutek, czyli wybór projektów na podstawie kryteriów spełniających wymogi określone w art. 73 ust. 1 rozporządzenia ogólnego i art. 2 TUE, a nie sposób, w jaki państwa go dokonają. Jednocześnie w ramach przyznanej autonomii proceduralnej państwa członkowskie i stanowiące ich emanację sądy krajowe powinny zapewnić, aby kontrola sądowno-administracyjna pozwalała na pełną weryfikację prawidłowości oceny projektu dokonanej na podstawie kryteriów wyboru⁵⁵. W konsekwencji sąd administracyjny w ramach kontroli legalności nie może być ograniczony w zakresie merytorycznej oceny projektu. Sąd krajowy związany jest bowiem w pierwszej kolejności przepisami prawa unijnego, co oznacza, że kontrola legalności nie może być ograniczona zakresem i treścią kryteriów wyboru, jeżeli naruszają one przepisy wyższej rangi. Kryteria wyboru nie korzystają bowiem z „domniemania legalności” i zgodności z prawem UE tylko na tej podstawie, że zostały przyjęte zgodnie z krajowymi procedurami, w tym zaakceptowanie przez KM, a program operacyjny został zatwierdzony decyzją KE⁵⁶. Sąd administracyjny nie jest uprawniony do ingerencji w treść dokumentacji konkursowej, ale w ramach kontroli legalności powinien ocenę projektu w oparciu o dane kryterium uznać za niezgodną z prawem, jeżeli doszło do naruszenia zasad określonych w przepisach unijnych. Jak trafnie stwierdzono w uzasadnieniu jednego z wyroków NSA⁵⁷, kryteria wyboru muszą być tak skonstruowane, aby wnioskodawca nie musiał się domyślać czy też domniemywać, jakie obowiązki na nim ciążyą. Wymagania wynikające z kryteriów muszą zostać zatem określone w sposób ścisły, jasny, precyzyjny i zrozumiały. Ma to na celu zagwarantowanie przewidywalności stosunków prawnych powstających na gruncie prawa unijnego. W konsekwencji kryteria wyboru powinny

⁵⁴ Zob. art. 7 ust. 1 oraz art. 69 ust. 7 rozporządzenia ogólnego.

⁵⁵ Zob. szerzej R. Poździk, *Charakter prawny kryteriów...*, s. 109–119.

⁵⁶ Por. wyrok NSA z 16.03.2022 r., I GSK 361/22, CBOSA.

⁵⁷ Wyrok NSA z 1.12.2016 r., II GSK 5141/16, CBOSA.

być interpretowane przez sąd administracyjny w sposób ścisły, a wszelkie wątpliwości czy niejasności powinny być interpretowane na korzyść wnioskodawcy⁵⁸.

Kryterium wyboru powinno być tak ukształtowane, aby jego brzmienie i opis pozwalały na ocenę projektów w sposób gwarantujący przejrzystość, równe traktowanie i pewność prawną. Kryterium wyboru może być dotknięte tzw. wadą systemową, jeżeli nakłada na wnioskodawcę „sztuczne” wymagania lub niepowiązane z celami programu czy charakterem projektów, np. warunek utrzymania „trwałości projektu”, mimo że ze względu na charakter ocenianych projektów (szkolenia) przepisy nie wymagają w takich przypadkach utrzymania „trwałości”, gdyż nie są to projekty inwestycyjne⁵⁹.

17. Na gruncie komentowanej ustawy zostało zdefiniowane pojęcie nieprawidłowości indywidualnej przez odwołanie do definicji zawartej w art. 2 pkt 31 rozporządzenia ogólnego. Przedmiotowy przepis wprowadza generalną definicję sektorową nieprawidłowości, w ramach której mieści się „każde naruszenie mającego zastosowanie prawa, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem”. Taka definicja jest zbieżna z horyzontalnym pojęciem nieprawidłowości ujętym w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95. Ustawodawca krajowy za prawodawcę unijnym wyodrębnił ze zbioru nieprawidłowości sytuacje, w których nieprawidłowość może być przypisana konkretnemu podmiotowi (indywidualnie oznaczonemu), oraz nieprawidłowości systemowe (zob. uwagi do pkt 18 komentowanego przepisu). Znajduje to odzwierciedlenie w treści art. 26 ust. 5 i 8–10 ustawy wdrożeniowej, w których uregulowano zasady postępowania w przypadku wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej. Należy zwrócić uwagę, że wbrew redakcji art. 26 ust. 1 komentowanej ustawy (zastosowany tam spójnik „albo”) zakwalifikowanie danego

⁵⁸ Zob. R. Poźdźik, *Glosa do wyroku NSA z 1.12.2016 r. II GSK 5141/16*, OSP 2017/11, s. 51–57.

⁵⁹ Por. wyrok NSA z 16.03.2022 r., I GSK 361/22, CBOSA.

naruszenia prawa jako nieprawidłowości indywidualnej nie wyklucza sytuacji, w której będzie ono stanowić również przejaw nieprawidłowości systemowej (np. ze względu na skalę występowania nieprawidłowości indywidualnych danego typu). Wynika to z zestawienia treści art. 2 pkt 31 i 33 rozporządzenia ogólnego. Prawodawca unijny w drugim z wymienionych przepisów wskazał powtarzalność i wysokie prawdopodobieństwo dalszego występowania jako cechy definicyjne pojęcia nieprawidłowości systemowej (por. uwagi dotyczące art. 2 pkt 18). Takie ujęcie tego pojęcia zakłada, że nieprawidłowość systemowa może wystąpić w wyniku zaistnienia szeregu nieprawidłowości indywidualnych. Ponadto w ramach nieprawidłowości indywidualnych możemy zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 wyróżnić nieprawidłowości ciągłe lub powtarzające się⁶⁰.

W art. 2 pkt 31 rozporządzenia ogólnego wskazano, że pojęcie nieprawidłowości obejmuje naruszenie „każdego prawa”, czyli również prawa krajowego, o ile naruszone przepisy wiążą się z ich stosowaniem wobec projektu współfinansowanego z budżetu ogólnego UE. Taka konstrukcja komentowanego przepisu jest zbieżna z ugruntowaną już wcześniej linią orzecniczą sądów administracyjnych⁶¹. Zgodnie z art. 2 pkt 31 rozporządzenia ogólnego nieprawidłowość może wynikać zarówno z działania, jak i z zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego w realizację projektu współfinansowanego z funduszy unijnych⁶². Popełnienie nieprawidłowości z zaniechania należy wiązać jedynie z sytuacją, gdy na podmiocie ciążył obowiązek wynikający z przepisów prawa lub zobowiązania prawnego skutecznego *inter partes*. Jak wynika z art. 2 pkt 31 rozporządzenia ogólnego, pojęcie

⁶⁰ Zob. szerzej R. Poźdźnik, *Nieprawidłowości ciągłe lub powtarzające się w projektach współfinansowanych z funduszy unijnych. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16.02.2021 r., I GSK 1706/20, „Studia Iuridica Lublinensia” 2022/3, vol. 31, s. 307–320.*

⁶¹ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim: z 20.10.2011 r., II SA/Go 611/11; z 20.09.2012 r., II SA/Go 465/12; z 8.11.2012 r., II SA/Go 768/12; z 15.11.2012 r., II SA/Go 707/12; wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2012 r., V SA/Wa 1944/11; wyrok WSA w Gliwicach z 19.11.2012 r., III SA/Gl 1432/12, CBOSA.

⁶² Por. R. Poźdźnik, *Obowiązek zwrotu pomocy z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez państwo członkowskie*, EPS 2012/2, s. 13.

nieprawidłowości należy łączyć z działaniem lub zaniechaniem konkretnego podmiotu. Z jego zakresu należy więc wyłączyć przypadki, w których stan niezgodności z prawem nie powstał w wyniku działania podmiotu zaangażowanego we wdrażanie funduszy unijnych, a jednocześnie nie jest możliwe przypisanie żadnemu podmiotowi zaangażowanemu w ten proces odpowiedzialności wynikającej z niedochowania obowiązku (zaniechania) w jakimś zakresie. Przykładem takiej sytuacji będzie np. działanie siły wyższej (epidemia COVID-19, wojna w Ukrainie i związany z tym kryzys uchodźczy), czyli wystąpienie sytuacji, której podmiot zaangażowany nie mógł przewidzieć ani przed którą nie mógł, zakładając wzorzec starannego i racjonalnego działania właściwy w danych warunkach, się zabezpieczyć.

Podmiotem, który może popełnić nieprawidłowość, jest przede wszystkim beneficjent danego projektu. W redakcji wyżej wskazanego przepisu rozporządzenia ogólnego tradycyjnie zamieszczono sformułowanie „podmiot gospodarczy”, przejęte na poziomie regulacji unijnych związanych z ochroną interesów finansowych UE. Jednak w art. 2 pkt 30 rozporządzenia ogólnego wyjaśniono, że za podmiot gospodarczy w rozumieniu tego aktu prawnego, uważa się „każdą osobę fizyczną lub prawną lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu pomocy z Funduszy, z wyjątkiem państwa członkowskiego wykonującego swoje uprawnienia władzy publicznej”. Przyjęto zatem szersze pojęcie podmiotu gospodarczego na gruncie rozporządzenia ogólnego w stosunku do definicji na gruncie przepisów horyzontalnych (art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95). Pojęcie to obejmuje nie tylko beneficjenta pomocy, lecz także inne podmioty zaangażowane we wdrażanie funduszy unijnych. W kontekście danej operacji (projektu) podmiotami zaangażowanymi będą zawsze instytucje systemu wdrażania właściwe dla danego działania, priorytetu czy programu operacyjnego, w ramach którego operacja była realizowana (w szczególności IZ, IP i IW). W zależności od stanu faktycznego za podmiot zaangażowany może być również uznany inny podmiot, którego działalność wykazuje określony związek z projektem. Podmiotem gospodarczym nie są organy państwowe wykonujące władzę publiczną. *A contrario* jednostki tego typu, działając w sferze stosunków cywilnoprawnych (np. zamawiając usługi

jako beneficjent projektu), mogą być podmiotem, z którego działania albo zaniechania wynika nieprawidłowość. Wyłączenie z kręgu podmiotów, które mogą popełnić nieprawidłowość, organów państwowych wykonujących władzę publiczną nie oznacza, że niezgodne z prawem działanie takich organów (np. polegające na pozytywnej ocenie projektu i przyznaniu dofinansowania beneficjentowi, który nie spełniał kryteriów wyboru) nie może być sankcjonowane przez KE. W takich wypadkach zastosowanie znajdzie art. 104 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, który nie wiąże uprawnienia KE do nakładania korekt na państwo członkowskie w sposób ścisły z pojęciem nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 31 tego rozporządzenia.

Kolejną przesłanką stwierdzenia nieprawidłowości jest wystąpienie albo możliwość wystąpienia szkody⁶³. Do dokonania korekty wydatków wystarczające jest więc stwierdzenie, że dane działanie (zaniechanie) mogło wywołać szkodę w budżecie UE. Zatem nie każde naruszenie przepisów prawa krajowego czy unijnego stanowi podstawę do nałożenia korekty finansowej, gdyż, jak wynika z art. 101 ust. 8 rozporządzenia finansowego, Komisja, podejmując decyzję o nałożeniu korekty finansowej, jest zobowiązana do uwzględnienia charakteru i wagi naruszenia mających zastosowanie przepisów oraz skutków finansowych dla budżetu ogólnego UE. Analogicznie muszą postępować właściwe organy krajowe na gruncie rozporządzenia ogólnego⁶⁴. Jak podkreślił WSA w Białymstoku w uzasadnieniu wyroku z 27.01.2017 r.⁶⁵, samo naruszenie procedur (np. wynikających z umowy o dofinansowanie) obowiązujących przy wykorzystaniu środków pochodzących z budżetu UE nie oznacza automatycznie obowiązku stosowania korekt finansowych i zwrotu środków unijnych. Konieczna jest bowiem ocena skutków tego naruszenia w kontekście uregulowań określonych w przepisach unijnych. Środki unijne podlegają zatem zwrotowi tylko wówczas, gdy wykorzystano je z naruszeniem procedur, które stanowi „nieprawidłowość”. Ta zaś ma miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy wskutek naru-

⁶³ R. Poździk, *Obowiązek zwrotu pomocy...*, s. 13.

⁶⁴ Por. motyw 70 preambuły rozporządzenia ogólnego.

⁶⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z 27.01.2017 r., I SA/Bk 899/16, CBOSA.

szenia procedur doszło do powstania szkody lub mogłoby dojść do jej powstania w budżecie ogólnym UE. Zatem aby stwierdzić wystąpienie nieprawidłowości indywidualnej, w ramach projektu musi zaistnieć możliwość powstania szkody, czyli ryzyko uszczuplenia środków unijnych. Chodzi o zaniechanie traktowania jako nieprawidłowości uchybień, które mają tylko charakter formalny, techniczny, ale nie stwarzają ryzyka dla finansów unijnych.

Uzupełniając należy wskazać, że kwalifikowaną postacią nieprawidłowości jest nadużycie finansowe. Nadużycie finansowe jest „umyślnym działaniem lub zaniechaniem, które ma na celu szeroko pojęte sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków lub zmniejszenie środków w budżecie UE lub budżetach krajowych”⁶⁶. Pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 1 ust. 1 Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich wydanej na podstawie art. K3 Traktatu o Unii Europejskiej, o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich⁶⁷ oraz w art. 3 ust. 2 dyrektywy 2017/1371. Należy podkreślić, że nie jest możliwe obniżenie wartości korekty finansowej w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości indywidualnych, które wiążą się z przypadkami nadużyć finansowych.

18. Uwagi dotyczące pojęcia i przesłanek wystąpienia nieprawidłowości przedstawione w komentarzu do art. 2 pkt 17 ustawy wdrożeniowej należy odnieść odpowiednio do nieprawidłowości systemowej. Nieprawidłowość systemowa będzie z reguły zbiorem wielu zdarzeń (które mogą stanowić jednocześnie nieprawidłowości indywidualne). Nie można przy tym wykluczyć, że względu na redakcję art. 2 pkt 33 rozporządzenia ogólnego, że będzie to *de facto* pojedyncza sytuacja, która może z wysokim prawdopodobieństwem powtórzyć się w innych, podobnych projektach (a więc wystarczy możliwość powtórnego jej wystąpienia). Nieprawidłowość systemowa obejmuje również sytuacje, gdy naruszenie prawa nie jest efektem działania lub zaniecha-

⁶⁶ P. Krzykowski, *Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014–2020*, Olsztyn 2016, s. 70.

⁶⁷ Dz.Urz. UE C 316 z 1995 r., s. 49.

nia beneficjenta, lecz wadliwego działania systemu zarządzania i kontroli lub błędu właściwej instytucji, a także państwa członkowskiego (niezgodność przepisów krajowych z prawem UE), który ma wpływ na nieprawidłową realizację poszczególnych projektów. Dla stwierdzenia nieprawidłowości systemowej niezbędne jest, aby jej potencjalne albo rzeczywiste powtórzenie nastąpiło w innych projektach podobnego typu. O nieprawidłowości systemowej możemy więc mówić jedynie w odniesieniu do nieprawidłowości dotyczącej określonego rodzaju projektów (np. drogowych) albo podobnych w jakimś aspekcie typów projektów (np. drogowych i kolejowych w dziedzinie transportu lądowego). Kwestia określenia właściwego kręgu podobnych rodzajów projektów jest przy tym istotna z tego względu, że nałożenie korekty związanej z nieprawidłowością systemową może mieć charakter generalny i nastąpić w odniesieniu do całości albo części wkładu unijnego w programie operacyjnym. Im szerzej zostanie zakreślony krąg projektów podobnych, tym szerszy będzie zakres przedmiotowy korekty wymierzonej w związku z nieprawidłowością systemową. W przypadku korekty finansowej dokonywanej w odniesieniu do nieprawidłowości systemowej anulowany wkład nie może zostać ponownie wykorzystany na żadną operację, której ta nieprawidłowość systemowa dotyczy (art. 103 ust. 5 rozporządzenia ogólnego).

Ustalenie, że dany zbiór pojedynczych nieprawidłowości stanowi nieprawidłowość systemową, musi być więc związane z ustaleniem, że są one rezultatem (związek przyczynowy) poważnego defektu systemu zarządzania i kontroli. Dotyczy to w szczególności formalnego defektu systemu polegającego na niewprowadzeniu procedur wymaganych przez prawo unijne. Oczywiście samo „obudowanie” systemu w tego typu procedury (instrukcje wykonawcze, wytyczne dotyczące sposobu prowadzenia kontroli itp.) nie jest wystarczające do wyłączenia możliwości stwierdzenia nieprawidłowości systemowej. Procedury tego typu muszą być nie tylko kompletne pod względem formalnym, ale powinny być przede wszystkim stosowane i skuteczne. Niezależnie od faktu istnienia i funkcjonowania wymienionych procedur system wdrażania może być obciążony innymi defektami wpływającymi na jego efektywne funkcjonowanie i skutkującymi występowaniem nieprawidłowości

systemowych. Można w tym kontekście wskazać na różnego typu sytuacje, które mogą, w konkretnym przypadku, zostać uznane za poważny defekt systemowy: błędna interpretacja przepisów prawa stosowana przez daną instytucję w odniesieniu do projektów realizowanych pod jej nadzorem (dopuszczająca np. kwalifikowalność VAT czy pomoc publiczną niezgodnie z prawem UE); nieprawidłowo sformułowane kryteria naboru projektów; brak prawidłowej implementacji przepisów prawa unijnego do porządku krajowego (np. dotyczących zasad udzielania zamówień publicznych czy ochrony środowiska).

19. W świetle przepisów unijnych bardzo istotne są właściwa promocja i informacja o przyznawanej pomocy z funduszy, zarówno na poziomie właściwych instytucji, jak i wszystkich beneficjentów. Polska stworzyła specjalny portal centralny (www.funduszeuropejskie.gov.pl) jako narzędzie zapewniające informacje na temat wszystkich programów operacyjnych (także z perspektywy finansowej na lata 2014–2020), procedurach i efektach ich wdrażania, informowania potencjalnych beneficjentów o możliwościach finansowania w ramach programów operacyjnych oraz upowszechniania wśród obywateli roli i osiągnięć polityki spójności (art. 46 lit. b rozporządzenia ogólnego).
20. Wydaje się, że zbędne było wyodrębnianie na poziomie ustawy wdrożeniowej odrębnych definicji programu, krajowego programu i regionalnego programu. Przepisy rozporządzenia ogólnego posługują się bowiem tylko pojęciem programu (zob. uwagi do pkt 15 komentowanego przepisu).
21. Jak zostało omówione w ramach uwag do pkt 14 komentowanego przepisu, programy Interreg mają szczególny charakter, gdyż obejmują swoim zakresem obszary w ramach kilku państw, w tym spoza UE. Dlatego zasady programowania i wdrażania zostały określone w odrębnym rozporządzeniu Interreg. Zgodnie z art. 1 zdanie piąte rozporządzenia Interreg wyłączenie zastosowania rozporządzenia ogólnego oraz rozporządzenie EFRR i FS do programów Interreg musi wyraźnie wynikać z ich treści lub rozporządzenia Interreg. Ponadto w ramach programów Interreg nie stosujemy przepisów rozporządzenia ogólnego,

które mogą mieć zastosowanie wyłącznie do celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”.

Do przystąpienia Polski do programu Interreg, o którym mowa w art. 8 rozporządzenia Interreg, jest niezbędna zgoda Rada Ministrów w formie uchwały. W przypadku programów Interreg realizowanych na granicach zewnętrznych UE zgoda Rady Ministrów dotyczy również umowy w sprawie finansowania, o której mowa w art. 59 rozporządzenia Interreg. Program Interreg musi być zaakceptowany przez KE podobnie jak programy krajowe (art. 18 ust. 4 rozporządzenia Interreg).

- 22.** Zgodnie z ustawą wdrożeniową projekt stanowi „przedsięwzięcie zmierzające do osiągnięcia założonego celu określonego wskaźnikami, posiadające określony początek i koniec realizacji, zgłoszone do objęcia albo objęte współfinansowaniem unijnym jednego z funduszy”. Projekt jest zatem przedsięwzięciem, o którego wsparcie aplikuje wnioskodawca, a następnie po pozytywnej ocenie realizuje beneficjent na podstawie umowy o dofinansowanie (porozumienia, decyzji o dofinansowaniu). Składa się z jednego lub wielu etapów, działań zarówno prawnych, ekonomicznych, jak i technicznych. Realizowany jest w określonym miejscu i czasie. Projekty możemy podzielić na inwestycyjne i nieinwestycyjne. Należy pamiętać, że na kształt projektu mają wpływ potrzeby beneficjenta związane z przedsięwzięciem, które chce on zrealizować. Najlepiej, aby projekt wpisywał się w długoterminową strategię rozwoju lub plany inwestycyjne beneficjenta. Każdy projekt musi mieć dokładnie określony katalog celów, których miernikiem są wskaźniki. W aktualnej perspektywie finansowej rozbudowany został katalog wskaźników niezbędnych do monitorowania postępu wdrażania zarówno programów, jak i projektów (zob. uwagi do art. 28). Wyróżniamy w szczególności wskaźniki produktu (liczone w jednostkach materialnych lub monetarnych, np. długość zbudowanej drogi, liczba zakupionych nowych maszyn) i wskaźniki rezultatu (odpowiadają bezpośrednio efektom wynikającym z projektu, np. liczba nowych miejsc pracy, liczba przeszkolonych osób, procentowy wzrost dochodów przedsiębiorstwa czy zmniejszenia emisji szkodliwych gazów, ilość kilowatogodzin wyprodukowanej energii ze źródeł odnawialnych itd.).

23. Program regionalny odróżnia od programu krajowego zasięg terytorialny ograniczony do jednego województwa. W pozostałym zakresie programy regionalne muszą spełniać te same wymagania co programy krajowe, gdyż również stanowią programy realizacji umowy partnerstwa⁶⁸. Są opracowywane i przyjmowane przez zarządy województw w formie uchwały, a następnie przyjmowane przez KE w formie decyzji. Muszą odzwierciedlać cele zawarte w umowie partnerstwa, które mają być osiągnięte za pomocą funduszy objętych rozporządzeniem ogólnym lub w zakresie wynikającym z umowy partnerstwa, również za pomocą Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, będącego podstawą realizacji określonych w nim działań. Regionalny program stanowi program, o którym mowa w art. 22 rozporządzenia ogólnego.
24. Rozporządzenie EFRR i FS ustanawia przepisy szczegółowe dotyczące rodzajów przedsięwzięć, które mogą uzyskać wsparcie z tych funduszy. Należy podkreślić, że zasady ogólne funkcjonowania EFRR i FS zostały określone w rozporządzeniu ogólnym. Natomiast rozporządzenie EFRR i FS określa cele szczegółowe i zakres wsparcia z EFRR w odniesieniu do celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” i celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg)⁶⁹.
25. Rozporządzenie EFS+ określa zakres przedmiotowy oraz podmiotowy interwencji EFS oraz kilku innych instrumentów finansowych w latach 2021–2027. Należy podkreślić, że zasady ogólne funkcjonowania EFS zostały określone w rozporządzeniu ogólnym. Stąd rozporządzenie EFS+ reguluje kwestie szczegółowe dotyczące celów (art. 4 ust. 1 rozporządzenia EFS+), typów przedsięwzięć oraz zadań i zakresu wsparcia EFS+. Fundusz ten powinien zwiększyć możliwości zatrudnienia, wzmacniać włączenie społeczne, zwalczać ubóstwo, wspierać kształcenie, umiejętności i uczenie się przez całe życie oraz rozwijać polityki aktywnego, kompleksowego i trwałego włączenia społecznego. Jego celem jest wspieranie państw członkowskich i regionów w dążeniu do osiągnięcia wysokich poziomów zatrudnienia, sprawiedliwej

⁶⁸ Zob. art. 5 pkt 7a lit. a u.z.p.p.r.

⁶⁹ Art. 1 ust. 1 rozporządzenia EFRR i FS.

ochrony socjalnej oraz wykwalifikowanej i odpornej siły roboczej przygotowanej na przyszły świat pracy, a także integracyjnych i spójnych społeczeństw, które dążą do wyeliminowania ubóstwa i do urzeczywistnienia zasad określonych w Europejskim filarze praw socjalnych (art. 3 ust. 1 rozporządzenia EFS+).

26. Rozporządzenie FST określa szczegółowe uregulowania w zakresie wdrażania tego szczególnego instrumentu finansowego, który ma wspierać transformację w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu oraz gospodarki o obiegu zamkniętym. Podobnie jak w przypadku innych funduszy objętych polityką spójności zasady oraz procedury wspólne (horyzontalne) zostały uregulowane w rozporządzeniu ogólnym⁷⁰.
27. Rozporządzenie Interreg ustanawia szczegółowe przepisy dotyczące wsparcia z EFRR w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (EWT). Natomiast rozporządzenie EFRR i FS określa przepisy dotyczące typu przedsięwzięć, które mogą być wspierane przez EFRR, i definiuje ich cele. Nie jest w pełni dostosowane do szczególnych potrzeb celu EWT, w ramach którego współpracują co najmniej dwa państwa członkowskie lub jedno państwo członkowskie i państwo trzecie. Z tego powodu w treści rozporządzenia Interreg ustanowiono *lex specialis* dla celu EWT dotyczące m.in. zasięgu geograficznego, środków finansowych, programowania, monitorowania i ewaluacji, pomocy technicznej, kwalifikowalności, zarządzania, kontroli i wyznaczania, uczestnictwa państw trzecich oraz zarządzania finansowego.
28. Rozporządzenie ogólne ustanawia wspólne przepisy dotyczące funduszy objętych jego zakresem⁷¹. Składa się z dziewięciu tytułów, które dzielą się na rozdziały i sekcje. Dodatkowo dołączonych jest do niego 26 załączników. W porównaniu z przepisami poprzedniego rozporządzenia ogólnego ujednolicono zasady zarządzania wszystkimi funduszami unijnymi. Ma to doprowadzić do uproszczenia całego systemu, lepszej spójności interwencji poszczególnych funduszy, a także

⁷⁰ Zob. art. 1 rozporządzenia FST.

⁷¹ Zob. art. 1 rozporządzenia ogólnego.

do większej czytelności i przejrzystości prawnej. W przepisach nowego rozporządzenia ogólnego utrzymano formułę decentralizacji postępowania w zakresie przyznawania dotacji z funduszy unijnych, czyli przekazania kompetencji organom krajowym przy zachowaniu przez KE uprawnienia do kontroli i monitorowania krajowych systemów wdrażania i kontroli.

29. Podobnie jak w poprzedniej perspektywie finansowej państwa członkowskie zostały zobowiązane do wdrożenia systemów teleinformatycznych. System ten ma służyć do rejestracji i przechowywania w formie elektronicznej danych zgodnie z art. 72 ust. 1 lit. e rozporządzenia ogólnego. Minister ds. rozwoju regionalnego stworzył i utrzymuje w tym celu centralny system teleinformatyczny, tzw. SL 2014. Znajdują się w nim informacje o programach, cyklu życia projektów i procesie certyfikacji. Spełnia on wymogi UE stawiane systemom teleinformatycznym, w tym dotyczące ułatwienia beneficjentom wymiany informacji z właściwymi instytucjami. Dla beneficjentów najważniejszą aplikacją wchodzącą w skład centralnego systemu teleinformatycznego jest aplikacja obsługi wniosków o płatność stanowiąca część aplikacji głównej systemu. Umożliwia ona dostęp do informacji o realizowanych projektach, składanie wniosków o płatność drogą elektroniczną oraz komunikowanie się z instytucją udzielającą wsparcia. Beneficjenci uzyskują dostęp do systemu w momencie rejestracji ich umowy (decyzji) o dofinansowaniu w systemie przez instytucję udzielającą wsparcia. Logowanie do systemu odbywa się z wykorzystaniem profilu zaufanego lub bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego kwalifikowanym certyfikatem.

Na podstawie przepisów unijnych nałożono zatem na państwa członkowskie zobowiązanie do umożliwienia beneficjentom wymiany każdej informacji z instytucjami będącymi w systemie wdrażania i kontroli za pomocą systemów elektronicznej wymiany danych. Oznacza to, że beneficjenci mogą być uprawnieni lub zobowiązani do komunikowania się w formie elektronicznej i krajowy system musi im to zapewnić (art. 69 ust. 8 rozporządzenia ogólnego). Ma to daleko idące konsekwencje dla nowego centralnego systemu, gdyż zgodnie z art. 29

ust. 1 ustawy wdrożeniowej beneficjent jest zobowiązany do rozliczania projektu w formie elektronicznej za pośrednictwem tego systemu teleinformatycznego (zob. uwagi do art. 29).

W świetle art. 72 ust. 1 lit. e rozporządzenia ogólnego centralny system ma rejestrować i przechowywać w formie elektronicznej dane dotyczące każdej operacji, które są niezbędne do monitorowania, ewaluacji, zarządzania finansowego, weryfikacji i audytów.

30. Zgodnie z art. 69 ust. 1 rozporządzenia ogólnego każde państwo członkowskie zobowiązane jest do ustanowienia systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych tworzących otoczenie instytucjonalne, w ramach którego działają wnioskodawcy i beneficjenci realizujący projekty finansowane ze środków europejskich⁷². Systemy te mają funkcjonować zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami⁷³ oraz spełniać wymogi wskazane w załączniku XI do rozporządzenia ogólnego (zob. uwagi do art. 6). Ogólne zasady funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli zostały określone w art. 72–85 rozporządzenia ogólnego. Przy ustalaniu systemu podstawowe znaczenie mają dwie zasady: należytego zarządzania finansami oraz zarządzania dzielonego. Pierwsza z nich oznacza, że środki pochodzące z budżetu unijnego wykorzystuje się zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności. Zarządzanie dzielone z państwami członkowskimi polega na delegowaniu przez KE zadań wykonawczych związanych z budżetem unijnym na państwa członkowskie. Na państwach spoczywa obowiązek zapewnienia prawidłowego i faktycznego wykonywania działań finansowanych z budżetu oraz zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, a także ich wykrywania i korygowania. Zasada zarządzania dzielonego stosowana w ramach polityki spójności oznacza, że za

⁷² Zob. M. Perkowski i in. [w:] *Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, red. M. Perkowski, Warszawa 2008, s. 61 i n.

⁷³ Zgodnie z art. 317 TFUE zasada należytego zarządzania finansami stanowi podstawową zasadę wykonywania budżetu ogólnego UE. W świetle art. 33 ust. 1 rozporządzenia finansowego wykorzystanie środków unijnych zgodnie z tą zasadą wymaga przestrzegania przez właściwe instytucje i beneficjentów zasad oszczędności, efektywności i skuteczności. Zob. szerzej R. Poźdźik, *Ocena i wybór projektów...*, s. 101–103.

wdrażanie i kontrolę projektów odpowiadają w pierwszej kolejności państwa członkowskie (art. 69 ust. 2 rozporządzenia ogólnego). W ramach systemów zarządzania i kontroli rozporządzenie ogólne wprowadza obowiązek ustanowienia IZ oraz IA (art. 71 ust. 1 rozporządzenia ogólnego). Państwa członkowskie mają również możliwość wyznaczania IP (art. 71 ust. 3 rozporządzenia ogólnego). Na poziomie krajowym należy zapewnić podział funkcji między poszczególnymi instytucjami w ramach programu (art. 71 ust. 4 rozporządzenia ogólnego). Krajowe systemy zarządzania i kontroli programów muszą spełniać warunki w zakresie zasady proporcjonalności określone w art. 84 rozporządzenia ogólnego. Komisja Europejska ma prawo do przeprowadzania kontroli i audytów systemów ustanowionych w państwach członkowskich (art. 70 ust. 1 rozporządzenia ogólnego).

31. Szczegółowy opis priorytetów programu operacyjnego (SZOP) stanowi dokument przygotowany przez IZ i jego wejście w życie nie jest uzależnione od akceptacji przez KM. Natomiast z reguły podlega on analizie i opiniowaniu przez KM, gdyż ma bezpośredni wpływ na wykonanie programu⁷⁴. Podobnie jak programy operacyjne, uszczegółowienia nie mają charakteru źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ale wchodzi w skład systemu realizacji programu (zob. uwagi do art. 6 ust. 2). W przeciwieństwie do programów operacyjnych, których treść i struktura zostały określone w rozporządzeniu ogólnym, przepisy unijne nie narzucają żadnych wymogów w kwestii kształtowania uszczegółowienia programu. Zatem państwa członkowskie, przygotowując uszczegółowienia, powinny kierować się przede wszystkim krajowymi regulacjami. Komentowany przepis stanowi, że uszczegółowienie powinno określać co najmniej zakres działań realizowanych w ramach poszczególnych priorytetów programu. W celu ustanowienia jednolitych zasad przygotowania tego dokumentu oraz określenia minimalnego zakresu i formy informacji w nim zawartych minister ds. rozwoju regionalnego na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy wdrożeniowej przyjmuje wytyczne. Zarówno w poprzednim okresie programowania, jak i aktualnym obowiązują wytyczne SZOP. Jak wskazuje sama nazwa, SZOP

⁷⁴ Por. art. 40 ust. 1 lit. b rozporządzenia ogólnego.

zawiera dodatkowe informacje w stosunku do treści programu operacyjnego, które są istotne dla jego prawidłowego wdrażania z punktu widzenia zarówno IZ, jak i wnioskodawców oraz beneficjentów. Zgodnie z obowiązującymi wytycznymi SZOP na lata 2021–2027⁷⁵ uszczegółowienia powinny zawierać następujące informacje: opis ogólny programu i głównych zasad jego realizacji; szczegółowy opis priorytetów (działań/poddziałań w razie ich wyodrębnienia w programie); rezultaty planowanej interwencji wyrażone wskaźnikami (produktu i rezultatu); typy projektów, które pozwolą osiągnąć założone cele programu; typy beneficjentów; formy wsparcia i poziomy dofinansowania; kwestie dotyczące pomocy publicznej i pomocy *de minimis*; określenie wymiaru terytorialnego prowadzonej interwencji. Szczegółowy opis priorytetów programu operacyjnego jest niezbędny do uruchomienia procedury naboru i oceny projektów, gdyż określa system wyboru oraz kwalifikowalność wydatków.

32. Umowa o dofinansowanie stanowi czynność cywilnoprawną, a jej przedmiot dotyczy realizacji przedsięwzięć dofinansowanych ze środków publicznych. Podstawowe postanowienia są ujęte w art. 206 ust. 2 u.f.p. Uregulowanie elementów umowy cywilnoprawnej w przepisach prawa publicznego nie powoduje utraty przez nią cywilnoprawnego charakteru. Umowa o dofinansowanie jest dwustronną czynnością prawną, gdyż do jej zawarcia niezbędne jest zgodne oświadczenie woli dwóch stron, czyli właściwej instytucji i wnioskodawcy. Tego typu umowy należy zaliczyć do pozakodeksowych umów nazwanych⁷⁶. Umowa taka ma charakter wzajemny, nieodpłatny i adhezyjny⁷⁷. Na właściwej instytucji, jako instytucji posługującej się wzorcem

⁷⁵ Wytyczne dotyczące szczegółowego opisu priorytetów (SZOP) krajowych i regionalnych programów na lata 2021–2027, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/prawo-i-dokumenty/wytyczne/wytyczne-dotyczace-szczegolowego-opisu-priorytetow-szop-krajowych-i-regionalnych-programow-na-lata-2021-2027/> (dostęp: 5.10.2022 r.).

⁷⁶ L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 206 ustawy o finansach publicznych*, LEX 2011; J. Lemańska, *Umowa administracyjna a umowa cywilnoprawna* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, red. I. Skrzydło-Nżenik, Kraków 2001, s. 421–422.

⁷⁷ Zob. szerzej G. Koziół, *Umowa o dofinansowanie przedsiębiorcy ze środków UE* [w:] *Pozakodeksowe umowy handlowe*, red. A. Kidyba, Warszawa 2013, s. 153–188.

umowy (art. 51 ust. 2 pkt 3 ustawy wdrożeniowej) i specjalizującej się w zasadach wykorzystywania środków unijnych, spoczywa obowiązek precyzyjnego sformułowania zapisów umowy, w szczególności w kontekście określenia obowiązków beneficjenta czy podstaw wypowiedzenia⁷⁸. Można ją również porównać do umowy o PPP⁷⁹. W każdej umowie o dofinansowanie zawarta jest klauzula, że w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. W kwestiach nieuregulowanych w przepisach szczególnych do umowy o dofinansowanie należy więc odpowiednio stosować przepisy Kodeksu cywilnego. Oznacza to, że umowa o dofinansowanie jest cywilnoprawną formą działania organów administracji publicznej⁸⁰. Mimo silnych powiązań z etapem administracyjnym poprzedzającym zawarcie umowy o dofinansowanie wzajemne roszczenia wynikające z tej umowy mają charakter cywilnoprawny⁸¹. Należy jednak pamiętać, że roszczenia związane z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy o dofinansowanie, przysługujące administracji publicznej jako stronie tej umowy, przekształcają się w publicznoprawne z momentem wszczęcia postępowania administracyjnego na podstawie art. 207 u.f.p.

Roszczenia, których źródłem jest ten stosunek cywilnoprawny, powinny być dochodzone na drodze postępowania cywilnego. W obecnym stanie prawnym nie dotyczy to roszczeń właściwej instytucji o zwrot

⁷⁸ Por. wyrok SA w Katowicach z 29.03.2016 r., I ACA 1021/15, LEX nr 2061864.

⁷⁹ R. Poźdźik, K. Brysiewicz, *Droga sądowa w sprawach związanych z dofinansowaniem projektów z funduszy strukturalnych i funduszu spójności*, PS 2011/4, s. 49; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 250; L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 206...*; R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium w zakresie nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 260; M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *Ustawa o partnerstwie publicznno-prywatnym*, Warszawa 2006, s. 31; D.R. Kijowski, *Problematyka regulacji prawnej stosowania form alternatywnych wobec aktu administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmerman, Kraków 2007, s. 434; J. Lemańska, *Umo-wa administracyjna...*, s. 421–422.

⁸⁰ S. Szuster, *Komentarz do art. 12 ustawy z 20.03.2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji*, LEX 2004; postanowienie NSA z 19.03.2003 r., III SA 223/03, CBOSA.

⁸¹ Zob. wyrok SN z 6.05.2011 r., II CSK 520/10, LEX nr 1027174; wyrok WSA w Warszawie z 23.05.2005 r., III SA/Wa 394/05; postanowienie WSA w Warszawie z 24.10.2008 r., V SA/Wa 1961/08, CBOSA.

dofinansowania, dla których wprowadzono na podstawie art. 207 u.f.p. szczególny tryb administracyjny. Postępowanie w przedmiocie zwrotu przez beneficjenta dofinansowania uzyskanego w związku z realizacją projektów ma zatem specyficzny charakter, zazębiają się tu bowiem elementy cywilnoprawne z elementami stosunku administracyjnego⁸². Takie uregulowanie wymaga szczególnej dbałości o zapewnienie zgodności z prawem działań właściwej instytucji jako organu administracji publicznej⁸³.

Umowy o dofinansowanie, których przedmiotem są świadczenia jednorazowe, mogą być rozwiązane przez wypowiedzenie, ale tylko w sytuacjach, gdy zostały spełnione przesłanki przewidziane w ich treści⁸⁴. Możliwość wypowiedzenia, a także zmiany trybu i jego skutków wymaga uprzedniego ustalenia, jakie przepisy prawa mają zastosowanie w tej sprawie. Ustalenie tej kwestii wymaga analizy treści umowy pod kątem charakterystycznych jej cech i skorelowania ich z cechami umów uregulowanych w odpowiednich przepisach. Z uwagi na cywilnoprawny charakter umowy o dofinansowanie (analogicznie umowy o dotację – art. 150 u.f.p.) wypowiedzenie lub odstąpienie od tej umowy należy oceniać w świetle zasad ogólnych określonych w Kodeksie cywilnym⁸⁵. Zgodnie z tymi ogólnymi zasadami prawa cywilnego umowy zawarte na czas oznaczony nie powinny podlegać wcześniejszemu rozwiązaniu za wypowiedzeniem. Wynika to z ich specyfiki, gdyż przyjmuje się, że skoro strony zdecydowały się na określenie czasu trwania danej umowy, to ich wolą jest wypełnienie umowy do końca. Na podstawie bowiem dwustronnie zobowiązującej umowy o dofinansowanie beneficjent uzyskuje przysporzenie – korzyść majątkową – z przeznaczeniem na realizację określonego projektu, zobowiązując się do wykonania tego projektu oraz spełnienia związanych z tym warunków. Wykonanie przez beneficjenta przyjętych umownie obowiązków służy, w szerszym ujęciu, realizacji określonego w danym programie unijnym

⁸² Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27.04.2012 r., II SA/Go 273/12, CBOSA.

⁸³ Wyrok WSA w Olsztynie z 21.06.2012 r., I SA/Ol 153/12, CBOSA.

⁸⁴ Wyrok SA w Warszawie z 24.04.2015 r., VI ACa 1390/14, LEX nr 1745781.

⁸⁵ Por. wyrok SN z 13.02.2015 r., II CSK 232/14, LEX nr 1653743.

celu strategicznego⁸⁶. Ewentualne rozwiązanie umowy o dofinansowanie (wypowiedzenie lub odstąpienie) ma charakter wtórny w stosunku do dochodzenia zwrotu wsparcia z funduszy unijnych, Rozwiązanie umowy o dofinansowanie jest bowiem uprawnieniem właściwej instytucji jako strony stosunku cywilnoprawnego, a nie obowiązkiem wynikającym z dyspozycji art. 207 ust. 1 u.f.p. W razie żądania zwrotu jedynie części środków unijnych pozostawienie w mocy umowy o dofinansowanie pozwoli na jej dalsze wykonywanie i osiągnięcie założonych rezultatów projektu.

Gdy beneficjentem jest państwowa jednostka budżetowa, kwestie związane z udzieleniem wsparcia reguluje porozumienie. Treść porozumienia obejmuje te same elementy co umowa o dofinansowanie projektu, z wyłączeniem postanowień dotyczących formy zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań wynikających z porozumienia oraz warunków i terminów zwrotu środków nieprawidłowo wykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny. Porozumienie administracyjne jest dwustronną lub wielostronną czynnością z zakresu prawa administracyjnego, dokonaną przez podmioty wykonujące administrację publiczną, a dochodzącą do skutku na podstawie zgodnych oświadczeń woli tych podmiotów⁸⁷. Od czynności cywilnoprawnych porozumienie odróżnia przedmiot, który należy do sfery administracyjnej, a nie cywilnej. Przedmiotem są zobowiązania jednostek związanych z ich zadaniami odnoszącymi się do obszaru administracji publicznej. W przypadku porozumienia istnieje równość stron, żaden z podmiotów nie nabywa względem drugiego uprawnień władczych. Nie oznacza to, że w stosunki prawne tego rodzaju nie mogą wstępować podmioty pozostające w pewnej zależności prawnej, np. minister i jednostka budżetowa⁸⁸.

33. Umowa partnerstwa stanowi na poziomie krajowym podstawowy dokument, który musi zostać wynegocjowany i zatwierdzony przez

⁸⁶ Wyrok SA w Warszawie z 24.04.2015 r., VI ACa 1390/14, LEX nr 1745781.

⁸⁷ J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 142–143 i 330–331.

⁸⁸ P. Brzezicka, *Porozumienie administracyjne – problemy węzłowe*, PiP 2000/6, s. 49.

KE, aby państwo członkowskie mogło wykorzystać środki z funduszy unijnych w latach 2021–2027⁸⁹. Umowa partnerstwa określa w szczególności analizę różnicowań, potrzeb rozwojowych i potencjału wzrostu w odniesieniu do celów i wyzwań terytorialnych, zakres wsparcia ze środków z poszczególnych funduszy, w tym FST⁹⁰. Trudny do określenia jest status prawny umowy partnerstwa. Wbrew nazwie nie stanowi ona ani kontraktu cywilnoprawnego, ani umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 216 TFUE. W art. 2 rozporządzenia ogólnego nie ujęto jej definicji⁹¹. Umowa partnerstwa jest opracowywana przez państwo członkowskie i podlega weryfikacji, a następnie jednostronnej akceptacji przez KE. Nie dochodzi zatem do zgodnego oświadczania woli dwóch stron, gdyż umowa partnerstwa wchodzi w życie z dniem przyjęcia przez KE aktu wykonawczego decyzji zatwierdzającej umowę partnerstwa. Nie stanowi ona zatem umowy administracyjnej, ani cywilnoprawnej, ani międzynarodowej, lecz swoisty akt administracyjny przyjęty w formie uchwały Rady Ministrów, niebędący źródłem prawa powszechnie obowiązującego⁹². Zatem wbrew brzmieniu art. 5 pkt 9a u.z.p.p.r. umowa partnerstwa nie jest formą kontraktu między Polską a KE. W zawartej bowiem w tej ustawie definicji umowy partnerstwa brakuje określenia, kto jest jej drugą stroną. Ustawodawca wskazuje jedynie, że umowę partnerstwa zatwierdza Komisja, co jest zgodne z przepisami rozporządzenia ogólnego⁹³. Umowa partnerstwa, podobnie jak krajowe programy operacyjne, jest przyjmowana w formie uchwały Rady Ministrów i do jej obowiązywania potrzebna jest akceptacja KE⁹⁴. Taka aprobatą KE ma formę decyzji, co nie nadaje akceptowanemu dokumentowi statusu źródła prawa unijnego.

⁸⁹ Zob. art. 10 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.

⁹⁰ Zob. art. 11 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.

⁹¹ W art. 2 pkt 20 rozporządzenia nr 1303/2013 umowę partnerstwa określono jako „dokument przygotowany przez państwo członkowskie, który określa strategię tego państwa, jego priorytety i warunki efektywnego i skutecznego korzystania z funduszy unijnych. Komisja akceptuje tę umowę w następstwie oceny i dialogu z danym państwem członkowskim”.

⁹² R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 162–169.

⁹³ R. Poździk, *Zasady wdrażania funduszy...*, s. 4–10.

⁹⁴ Zob. art. 14e ust. 4–6 u.z.p.p.r.

34. Wnioskodawcą jest podmiot, który złożył wniosek o dofinansowanie projektu. W zależności od zasad przyjętych na poziomie programu operacyjnego wnioskodawcą mogą być zarówno podmiot publiczny, jak i prywatny, osoba fizyczna, jak i prawna, bez względu na formę organizacyjną, oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Jednocześnie należy przyjąć, że wnioskodawcą może być jedynie podmiot, który może nabyć status beneficjenta środków pochodzących z określonego funduszu. Ustawodawca na gruncie ustawy wdrożeniowej, analogicznie do regulacji zawartych w rozporządzeniu ogólnym, wyraźnie odróżnia etap aplikowania o wsparcie unijne (wnioskodawca) od etapu przyznania dofinansowania (beneficjent). Należy podkreślić, że wiele przepisów ustawy wdrożeniowej stosuje się wyłącznie do beneficjentów lub jedynie do wnioskodawców. Istotną zmianę w stosunku do regulacji zawartych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi możliwość zastosowania wszystkich wytycznych wyłącznie do beneficjenta (zob. uwagi do pkt 38 komentowanego przepisu oraz do art. 5). Takie podejście jest zgodne z konkluzjami zawartymi w uzasadnieniu wyroku TK z 12.12.2011 r., P 1/11.
35. Wsparcie warunkowe stanowi nowe rozwiązanie. Zgodnie z art. 2 pkt 43 rozporządzenia ogólnego w ramach wsparcia warunkowego zwrot dotacji jest uzależniony od określonych warunków (zob. uwagi do art. 33). Dotacja warunkowa zastąpiła w perspektywie finansowej 2021–2027 pomoc zwrotną (ang. *repayable assistance*), która funkcjonowała w perspektywie 2014–2020. Zgodnie z art. 57 ust. 1 rozporządzenia ogólnego państwa członkowskie mogą przewidzieć możliwość finansowania projektów w formie dotacji warunkowej. Będzie ona częściowo lub w całości spłacona przez beneficjentów na zasadach przewidzianych w dokumencie określającym warunki udzielenia wsparcia. W przypadku Polski będzie to – co do zasady – umowa o dofinansowanie projektu albo decyzja o dofinansowaniu projektu⁹⁵.
36. Wspólny sekretariat wykonuje zadania związane z realizacją programu Interreg i jest powoływany przez IZ po konsultacji z innymi państwa-

⁹⁵ MFiPR, *Komentarz do rozporządzeń UE...*, s. 157.

mi uczestniczącymi w danym programie (art. 46 ust. 2 rozporządzenia Interreg). Zadaniem wspólnego sekretariatu jest m.in. wspomaganie IZ i KM w wykonywaniu ich funkcji, a także dostarczanie potencjalnym beneficjentom informacji o możliwościach wsparcia w ramach programów i pomoc beneficjentom we wdrażaniu projektów.

37. Współfinansowanie obejmuje zarówno środki pochodzące z funduszy unijnych, jak i środki krajowe, czyli środki z budżetu państwa nie pochodzące z budżetu środków europejskich, o którym mowa w art. 117 ust. 1 u.f.p. Środki pochodzące z UE są przekazywane na realizację programów operacyjnych, a następnie projektów, zgodnie z zasadą dodatkowości, czyli środki te stanowią uzupełnienie krajowych zasobów finansowych, a nie zastępują ich. Warto zauważyć, że w ramach uproszczeń systemu wdrażania funduszy w obecnej perspektywie w ogóle zrezygnowano z weryfikacji zasady dodatkowości. Ustawa o finansach publicznych zerwała częściowo z systemem jednolitego budżetu państwa. Jednym z celów tej ustawy jest zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych. Mając to na uwadze, wprowadzono zmiany w zakresie gospodarowania środkami europejskimi. Jedną z głównych takich zmian było wyodrębnienie w ramach budżetu państwa „budżetu środków europejskich”, który zawiera środki na realizację programów operacyjnych w części podlegającej refundacji. Na podstawie ustawy o finansach publicznych nastąpiła również zmiana sposobu dokonywania płatności dla beneficjentów programów operacyjnych w celu wyeliminowania przepływów finansowych w formie dotacji rozwojowych, w tym rozliczania dotacji z końcem roku budżetowego. Celami takich zmian były wyeliminowanie środków niewygasających i skrócenie czasu pomiędzy dokonaniem wydatku z budżetu państwa a zapłatą za zadanie. Środki pochodzące z budżetu państwa jako współfinansowanie krajowe są wypłacane beneficjentowi w ramach projektu, zarówno prywatnemu, jak i państwowej jednostce budżetowej, za pośrednictwem BGK (zob. uwagi poniżej). Wyjątek stanowi sytuacja, gdy właściwa instytucja nie zdecydowała się na przekazywanie współfinansowania krajowego za pośrednictwem BGK. Środki krajowe przekazywane są wówczas beneficjentom w formie dotacji celowej, których zasady przekazywania reguluje ustawa o finansach

publicznych. Odmienne są zasady rozliczania środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej, projektów w ramach programów Interreg oraz pochodzących z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, które podlegają bezpośredniej refundacji przez Komisję.

38. W komentowanej ustawie utrzymano stosowanie wytycznych jako podstawowego narzędzia służącego do koordynacji wykorzystania środków unijnych w celu zapewnienia jednolitych zasad wdrażania programów operacyjnych oraz ich zgodności z prawem UE. W nowej ustawie wdrożeniowej podtrzymano rezygnację z wydawania odrębnych wytycznych programowych. W perspektywie finansowej 2021–2027 obowiązują jedynie wytyczne horyzontalne, czyli ogólnokrajowe, wydawane przez ministra ds. rozwoju regionalnego (zob. uwagi do art. 5).

Ustawodawca zdecydował się zdefiniować pojęcie wytycznych, co należy ocenić pozytywnie, gdyż ich status prawny budził wątpliwości w doktrynie⁹⁶. Stanowią one dokumenty, które nie mieszczą się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego⁹⁷, ale jednocześnie stanowią ważny element systemu realizacji każdego programu (zob. uwagi do art. 6). Natomiast w orzecznictwie sądów administracyjnych zostały zaliczone do źródeł prawa administracyjnego w szerokim znaczeniu⁹⁸. Oczywiście tworzony i stosowany na podstawie wytycznych wzorzec działania organów administracji publicznej nie jest dla sądów administracyjnych wiążący w tym sensie, że wymaga poddania ich ocenie pod względem zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi, zarówno unijnymi, jak i krajowymi. Zatem treść wytycznych nie jest elementem obojętnym dla kontroli legalności prowadzonej przez sądy administracyjne⁹⁹. Właściwe instytucje publiczne mogą poprzez wytyczne

⁹⁶ Zob. J. Podkowik, *Charakter prawny wytycznych...*, s. 75–85; W. Miemiec [w:] *System Prawa Finansowego*, t. 2, *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010, s. 355; R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 169–173.

⁹⁷ Wyrok NSA z 10.08.2011 r., II GSK 1578/11, CBOSA.

⁹⁸ Zob. wyroki NSA: z 29.04.2010 r., II GSK 371/10; z 27.10.2010 r., II GSK 1097/10, CBOSA.

⁹⁹ Postanowienie NSA z 6.05.2010 r., II GSK 282/10; wyrok WSA w Warszawie z 14.07.2010 r., V SA/Wa 1333/10, CBOSA.

określać przesłanki, zasady udzielania wsparcia ze środków unijnych, ale nie mogą ustanawiać praw czy obowiązków dla wnioskodawców¹⁰⁰.

Jak wynika z tej definicji zawartej w art. 2 pkt 38 komentowanej ustawy, wytyczne stanowią instrument prawny określający ujednolicone warunki i procedury wdrażania funduszy unijnych. Z dotychczasowej praktyki wynika, że wytyczne mają charakter instrukcyjny, wyjaśniający, interpretacyjny czy rekomendacyjny. Obowiązek ich stosowania obejmuje instytucje uczestniczące w systemie zarządzania i kontroli programu operacyjnego na podstawie zawartych porozumień lub kontraktów programowych, o których mowa w art. 5 pkt 4d u.z.p.p.r. Związanie IP (IW) ich treścią wynika więc ze stosunku administracyjnoprawnego lub cywilnoprawnego. Z tego względu w tych przypadkach moc wiążąca wytycznych nie wynika samoistnie z faktu ich wydania przez ministra ds. rozwoju regionalnego, lecz z faktu poddania się obowiązkowi ich stosowania na podstawie porozumienia, kontraktu programowego lub umowy.

Uwzględniając postulaty doktryny¹⁰¹ oraz wyrok TK z 12.12.2011 r., P 1/11, ustawodawca zrezygnował z nakładania na podstawie wytycznych praw lub obowiązków na wnioskodawców. Natomiast beneficjenci są zobowiązani do stosowania wytycznych w trakcie realizacji projektów na podstawie zawartej umowy o dofinansowanie lub decyzji o dofinansowaniu projektu. Zatem podtrzymano zmianę podejścia ustawodawcy, która powinna obronić wytyczne przed ponownym uznaniem ich zastosowania wobec podmiotów indywidualnych za niezgodne z Konstytucją RP. Zobowiązanie beneficjenta do stosowania regulacji przyjętych przez drugą stronę umowy o dofinansowanie jest objęte autonomią stron, pod warunkiem że wytyczne nie naruszają norm bezwzględnie obowiązujących zawartych w aktach powszechnie obowiązujących¹⁰². We wzorze umowy o dofinansowanie musi znaleźć się odpowiednia klauzula nakazująca przestrzeganie wytycznych. W tym celu wprowa-

¹⁰⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 2.06.2011 r., III SA/Po 276/11, CBOSA.

¹⁰¹ J. Podkowik, *Charakter prawny wytycznych...*, s. 83–84.

¹⁰² Wyrok NSA z 8.05.2014 r., II GSK 249/13, CBOSA.