

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 Jamiołkowska, 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

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 Jamiołkowska, 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

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

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


prawolubni

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

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 wliczyć 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 prawidłowo 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.

twz. 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 przyczynić 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 niezawisłe 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 sądownoadministracyjnym, 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 usprawiedliwiłaby 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 którejs z 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 śródk okresowego. 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 renowacji RPO WL 2014–2020 (pierwszy proces renowacji 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.

Komentarz omawia zagadnienia związane z procedurą wyboru projektów do wsparcia z funduszy unijnych, ich realizacją, kontrolą i rozliczaniem w perspektywie finansowej 2021–2027. Analizie poddano przepisy ustawy, w kontekście aktów prawnych składających się na system źródeł prawa polskiego i unijnego w zakresie dystrybucji funduszy unijnych, orzecznictwo sądów, poglądy doktryny oraz doświadczenia instytucji zaangażowanych we wdrażanie funduszy unijnych. Autorzy przedstawiają wiele rozwiązań pomocnych w trakcie kontroli administracyjnej i sądowno-administracyjnej wyników postępowań związanych z wyborem projektów oraz ich realizacji.

Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 uwzględnia niezbędne regulacje pozwalające na stworzenie odpowiedniego systemu oceny, na podstawie której dochodzi do wyboru projektów. Z punktu widzenia ochrony praw i obowiązków podmiotów zainteresowanych wsparciem z funduszy unijnych istotne jest, że normuje ona również zasady kontroli postępowań administracyjnych związanych z odmową przyznania dotacji unijnych. Kontrola ta odbywa się zarówno na poziomie instytucji uczestniczących w systemie wdrażania, jak i przez niezależne sądy administracyjne.

Książka jest przeznaczona dla adwokatów, radców prawnych, sędziów oraz pracowników ministerstw zaangażowanych we wdrażanie i wykorzystanie funduszy unijnych, samorządów województw i jednostek im podległych, gmin i powiatów jako beneficjentów dotacji unijnych, a także urzędów kontroli skarbowej, Najwyższej Izby Kontroli, Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Zainteresuje przedsiębiorców, jak również przedstawicieli nauki oraz studentów prawa i administracji.



9788382868623 W01P01

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

ISBN 978-83-8286-862-3



9 788382 868623

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 239 ZŁ (W TYM 5% VAT)