

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 22/2022

ZASADY WYDATKOWANIA ŚRODKÓW UNIJNYCH W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2021-2027 (Z UWZGLĘDNIENIEM KRAJOWEGO PLANU ODBUDOWY)

dr Marcin Kępa

Wstęp

1 czerwca 2022 r. Komisja Europejska zatwierdziła polski Krajowy Plan Odbudowy (KPO), dając w ten sposób impuls polskiemu pracodawcy w sprawie przyjęcia nowych zasad w zakresie wydatkowania środków unijnych w perspektywie finansowej 2021-2027. Zwłoka była spowodowana czynnikami politycznymi, u których podłoża stoją liczne spory na linii Komisja Europejska – polski rząd, a decyzja w sprawie zatwierdzenia (bądź niezatwierdzenia) polskiej części instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności była wygodnym elementem nacisku w grze tych dwóch grup interesu.

Tak zwana „ustawa wdrożeniowa” (pojęcie to występuje zwłaszcza w publicystyce i praktyce gospodarczej) to podstawowy akt prawny na poziomie prawa krajowego, który kompleksowo reguluje problematykę związaną z wydatkowaniem środków unijnych w Polsce. Nie dotyczy tylko środków przeznaczonych na przeciwdziałanie skutkom (głównie gospodarczym) pandemii Covid-19, ale przede wszystkim przepisy te umożliwiają sprawne wydatkowanie przez Polskę środków finansowych z nowego wieloletniego budżetu Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2021-2027. Celowe jest zatem przybliżenie polskim samorządowcom (i nie tylko) postanowień ustawy wdrożeniowej dla perspektywy finansowej 2021-2027 na tle założeń polskiego Krajowego Planu Odbudowy, ponieważ wokół tej sprawy narosło wiele nieporozumień i nieświadomości rezonujących poprzez wszelkiego rodzaju źródła masowego przekazu. Zwłaszcza, że samorzady terytorialne, zarówno w obszarze polityki wynikającej z KPO, jak i środków przyznanych Polsce w ramach nowego wieloletniego budżetu UE na lata 2021-2027, stanowią grupę ich największych beneficjentów. *Notabene*, w nowej perspektywie finansowej samorzady terytorialne występować będą nie tylko jako beneficjenci środków unijnych, ale także będą podmiotami uczestniczącymi w systemie dystrybucji tych środków na poziomie krajowym (wynika to z założeń m.in. ustawy wdrożeniowej dla perspektywy finansowej 2021-2027).

Krajowy Plan Odbudowy

1 czerwca 2022 r. Komisja Europejska, a 17 czerwca 2022 r. Rada UE, zatwierdziły polski Krajowy Plan Odbudowy. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności – bo tak brzmi jego pełna nazwa – to program, który składa się z 54 inwestycji i 48 głęboko zakrojonych reform. Planuje się, że KPO wzmocni polską gospodarkę oraz sprawi, że będzie ona łatwiej znosić wszelkie kryzysy (w tym takie, które są trudno przewidywalne, jak Covid-19, typowe „czarne łabędzie”). Krajowy Plan Odbudowy jest dokumentem, o którym mowa w art. 17 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. Urz. UE L 57 z 18.02.2021, str. 17, z późn. zm.), będącym planem rozwojowym stanowiącym podstawę realizacji reform i inwestycji objętych wsparciem ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Recovery and Resilience Facility – RRF). W ramach KPO Polska otrzyma ok. 158,5 mld złotych, w tym 106,9 mld złotych w postaci dotacji (rys. nr 1) i 51,6 mld złotych w formie preferencyjnych pożyczek (rys nr 2).

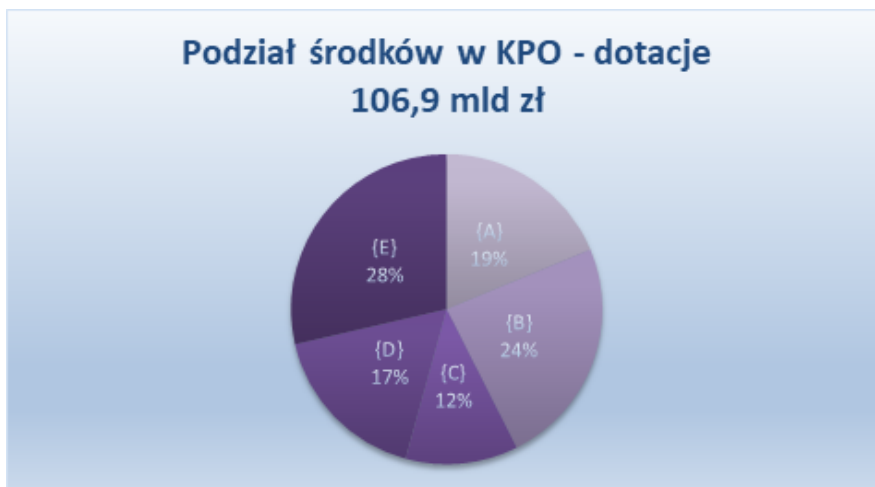
Do podstawowych obszarów wsparcia w ramach KPO zaliczamy:

- odporność i konkurencyjność gospodarki (założenia: nowe miejsca pracy; nowe inwestycje i wyższe zarobki; pomoc rodzicom na rynku pracy; likwidacja barier prawnych i ułatwienia dla firm; innowacje i nowoczesne technologie). Ten obszar jest najbardziej zróżnicowana ze wszystkich; planuje się: unowocześnić produkcję; dopasować kompetencje pracowników do potrzeb rynku pracy; zapewni
- opiekę nad dziećmi i osobami starszymi; wprowadzić zmiany w obszarze kultury;
- zielona energia i zmniejszenie energochłonności (założenia: czyste powietrze; szybsza wymiana starych pieców węglowych na bardziej ekologiczne; zakup paneli fotowoltaicznych i kolektorów słonecznych; farmy wiatrowe na Bałtyku; inteligentna sieć energetyczna; technologie wodorowe; zielone miasta). Ten obszar jest odpowiedzialny za: wsparcie odnawialnych źródeł energii i rozwój nowych technologii przyjaznych przyrodzie. Planuje się, że nowe inwestycje w dużych przedsiębiorstwach przyniosą znaczny efekt dla poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczony zostanie negatywny wpływ przemysłu na środowisko. Usprawniony zostanie system kanalizacji i oczyszczania ścieków oraz planuje się rewitalizację terenów zdegradowanych i wprowadzenie więcej zieleni do miast;
- transformacja cyfrowa (założenia: szybki Internet, e-usługi, sale informatyczne i komputery dla szkół, bezpieczeństwo w Internecie). Ten obszar jest odpowiedzialny za: usuwanie wszelkie przeszkód, które utrudniają inwestycje w szybki Internet i e-usługi. Planuje się także upowszechnić dostęp do przewodowego i bezprzewodowego Internetu na obszarach tzw. białych plam oraz wzmocnienie cyberbezpieczeństwa (m.in. szkoły zostaną wyposażone w sprzęt multimedialny i oprogramowanie);
- efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia (założenia: nowy sprzęt dla szpitali; modernizacja placówek medycznych; liczniejszy personel medyczny; większa dostępność do usług medycznych; rozwój przemysłu farmaceutycznego w Polsce). Ten obszar jest odpowiedzialny za: wprowadzenie nowej struktury organizacyjnej i modeli zarządzania opieką nad pacjentem; modernizację i wyposażenie placówek medycznych; wprowadzenie nowych rozwiązań umożliwiających przyjmowanie większej liczby studentów na kierunki medyczne; wspieranie rozwój polskiego przemysłu farmaceutycznego;
- zielona, inteligentna mobilność (założenia: więcej autobusów elektrycznych i wodorowych; więcej nowoczesnych pociągów i linii kolejowych; dodatkowe obwodnice drogowe; bezpieczniejsze drogi). Ten obszar jest odpowiedzialny za: wspieranie inicjatyw zmierzających do niskoemisyjnego transportu publicznego.

W kontekście utrzymujących się dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów Polski oraz nasilenia niekorzystnych zjawisk w wyniku pandemii COVID-19, istotnym wyzwaniem o charakterze horyzontalnym jest przeciwdziałanie nierównościom społecznym i przestrzennej koncentracji problemów rozwojowych.

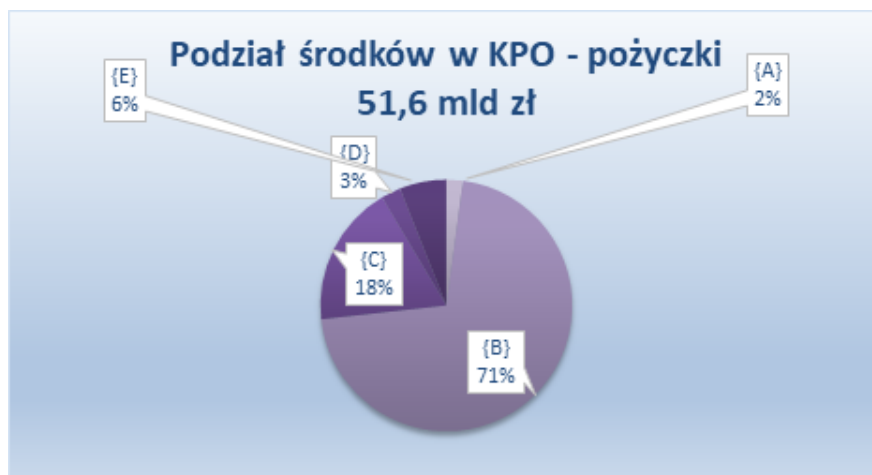
Realizacja reform i inwestycji zdefiniowanych w KPO służyć będzie promowaniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez zwiększenie odporności, gotowości do szybkiej i adekwatnej reakcji w sytuacji kryzysowej, zdolności dostosowawczych i potencjału wzrostu gospodarczego, łagodzeniu społecznych i gospodarczych skutków kryzysu, w szczególności dla kobiet, wspieraniu zielonej transformacji, przyczynianiu się do realizacji unijnych celów w zakresie klimatu oraz transformacji cyfrowej. Interwencje te uzupełniają i rozszerzają podejmowane dotychczas przez polski rząd działania doraźne i antyrecesyjne na rzecz sektorów i przedsiębiorców. W wymiarze finansowym w pierwszym rządzie zaplanowano wykorzystanie części środków finansowych przekazywanych jako środki bezzwrotne (rys. nr 1). Niemniej jednak zakres wskazanych w ramach KPO reform pokazuje, że ich realizacja wymaga dodatkowego wsparcia (rys. nr 2) dla zwiększenia szybkości odbudowy oraz wzmocnienia konkurencyjności polskiej gospodarki. Podział części grantowej (dotacje) oraz części pożyczkowej (pożyczki preferencyjne) polskiego KPO przedstawiono na rys. nr 1 i 2 (w %).

Rys. nr. 1



Opracowanie własne

Rys. nr. 2



Opracowanie własne

Założenia ustawy wdrożeniowej dla perspektywy finansowej 2021-2027

Na początku lutego 2022 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zasadach realizacji zadań finansowych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027. Proces legislacyjny zakończył się w momencie podpisania projektu przez Prezydenta RP, a jego rezultat został ogłoszony w Dzienniku Ustaw 20 maja 2022 r. W konsekwencji weszła w życie ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz. U. z 2022, poz. 1079) – tak zwana nowa ustawa wdrożeniowa (ustawa wdrożeniowa dla perspektywy finansowej 2021-2027).

Zasadniczym celem nowej ustawy wdrożeniowej jest stworzenie ram prawnych, które stanowią będą podstawę dla realizacji umowy partnerstwa, w tym wdrażania programów w zakresie polityki spójności w perspektywie finansowej 2021-2027. Konieczność opracowania ustawy wdrożeniowej wynika z rozpoczęcia w 2021 roku nowej, siedmioletniej perspektywy finansowania polityki spójności z budżetu Unii Europejskiej, w oparciu o nowy pakiet unijnych aktów prawnych regulujących zasady wdrażania tej polityki.

Te akty prawne to przede wszystkim niżej wskazane rozporządzenia unijne:

- 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 oraz Dz. Urz. UE L 261 z 22.07.2021, str. 58);
- 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 oraz Dz. Urz. UE L 13 z 20.01.2022, str. 74);
- 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 oraz Dz. Urz. UE L 421 z 26.11.2021, str. 75);
- 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 oraz Dz. Urz. UE L 421 z 26.11.2021, str. 74);
- 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).

Choć rozporządzenia unijne są aktami o bezpośrednim skutku i nie potrzebują w zasadzie inicjatywy prawodawczej państwa członkowskiego UE (do tego, aby obowiązywały w przestrzeni prawnej danego kraju), to ww. akty prawne skonstruowano na tak wysokim stopniu abstrakcji, że opieranie się beneficjentów (w tym jednostek samorządu terytorialnego) tylko i wyłącznie na ich treści byłoby bardzo problematyczne. Stąd, komentowana tu inicjatywa polskiego prawodawcy, która służy wprowadzeniu na poziomie krajowym odpowiednich regulacji umożliwiających optymalne stosowanie rozporządzeń unijnych. Inicjatywa ta uwzględnia polską strukturę administracji publicznej, związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w absorpcję i dystrybucję na poziomie krajowym środków unijnych, zasady przyznawania tych środków beneficjentom, kontrolę ich wydatkowania i wiele innych aspektów.

Dlatego ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 nazwana jest potocznie ustawą wdrożeniową (podobnie zresztą jak jej poprzedniczka), bo wdraża rozwiązania przyjęte we właściwych rozporządzeniach unijnych (choć nie tylko). W tym sensie ma charakter techniczny i służy odpowiedniemu stosowaniu właściwego prawa unijnego na obszarze kraju.

W ustawie wdrożeniowej dla perspektywy finansowej 2021-2027 wprowadzono także, poprzez zmianę przepisów o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, normy szczegółowe dotyczące planu rozwojowego – Krajowego Planu Odbudowy; w zakresie, w jakim przepisy unijne są niewystarczające z punktu widzenia systemu prawa krajowego, m.in.:

- w zakresie struktury systemu instytucjonalnego,
- wyboru i sposobu realizacji przedsięwzięć,
- finansowania inwestycji i przedsięwzięć,
- monitorowania realizacji KPO,
- działań kontrolnych i audytowych.

Dodatkowo, w ramach przepisów wprowadzanych do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, nowa ustawa wdrożeniowa stworzyła podstawy prawne w prawie krajowym dla realizacji działań w ramach tzw. pobrexitowej rezerwy dostosowawczej (*Brexit Adjustment Reserve*). Umożliwiła także utworzenie Funduszu Rozwoju Regionalnego, będącego funduszem celowym w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, stanowiącym narzędzie komplementarne względem istniejących instrumentów wspierających prowadzenie polityki rozwoju i umożliwiającego finansowanie działań prorozwojowych. Nowa ustawa wdrożeniowa wprowadza także zmiany do ustawy o pomocy społecznej w zakresie programu zwalczania deprivacji materialnej – pomocy żywnościowej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (dawny Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020).

Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 określa, przede wszystkim, przepisy szczegółowe gwarantujące pewność prawną w zakresie, w jakim przepisy unijne są niewystarczające z punktu widzenia systemu prawa krajowego, m.in.

- w zakresie systemu instytucjonalnego,
- wyboru projektów,
- definiowania nieprawidłowości,
- systemu korekt,
- przepływów i rozliczeń finansowych,
- systemu kontroli.

Oczekiwanym efektem ustawy wdrożeniowej dla perspektywy finansowej 2021-2027 będzie m.in. stworzenie ram prawnych, umożliwiających terminowe i zgodne z prawem unijnym oraz krajowym wydatkowanie i rozliczenie całości przyznanej Polsce alokacji środków unijnych na lata 2021-2027. Z kolei celem działań zdefiniowanych w ramach KPO jest sprostanie wyzwaniom związanym z pandemią COVID-19, w tym dążenie do przezwyciężenia jej zdrowotnych, gospodarczych i społecznych następstw, łagodzenie skutków wpływu COVID-19 na gospodarkę, a w dłuższej perspektywie czasowej wsparcie procesu transformacji oraz zwiększenia spójności społecznej i terytorialnej kraju.

Jeśli chodzi o problematykę związaną z wdrażaniem Polityki Spójności, nie wprowadzono istotnych zmian w porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi w perspektywie 2014-2020. Projektodawca co do zasady (i słusznie!) skorzystał ze sprawdzonych praktyk stosowanych w poprzedniej perspektywie finansowej. Natomiast oczekiwanym efektem wdrożenia KPO było stworzenie regulacji prawnych umożliwiających efektywne i zgodne z przepisami unijnymi oraz wymogami ustanowionymi na gruncie krajowym wydatkowanie i rozliczenie całości przyznanej Polsce alokacji środków RRF oraz osiągnięcie celów strategicznych KPO, wobec czego akt normatywny został o te zagadnienia poszerzony.

Nowa ustawa wdrożeniowa versus stara ustawa wdrożeniowa – wybrane zagadnienia

Poprzedniczką omawianej ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 była ustawa z 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818) – stara ustawa wdrożeniowa (ustawa wdrożeniowa dla perspektywy finansowej 2014-2020).

Zamysł, aby w jednym akcie prawnym systemowo ująć problematykę związaną z procesem absorpcji i realokacji na rynek krajowy środków unijnych sprawdził się do tego stopnia, że w nowym okresie programowania budżetu UE polski prawodawca postąpił w ten sam sposób. Ustawa wdrożeniowa przygotowana dla perspektywy finansowej 2014-2020, w zasadzie, spełniła pokładane w niej nadzieje. W szczególności usunęła element niepewności, związany z praktycznym stosowaniem przepisów prawa (jak już wspomniano, rozporządzenia unijne w dziedzinie środków europejskich konstruowane są na wysokim stopniu abstrakcji). Do tego celu wykorzystano instytucję prawną wytycznych, o której była mowa w art. 5 ustawy wdrożeniowej dla perspektywy finansowej 2014-2020. Ten sam zabieg (także art. 5), powtórzono w ustawie wdrożeniowej dla perspektywy finansowej 2021-2027: minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonujący zadania państwa członkowskiego, w celu zapewnienia zgodności sposobu realizacji programów z prawem UE w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską w tym zakresie, a także w celu zapewnienia jednolitości sposobu realizacji programów i prawidłowości realizacji zadań i obowiązków określonych ustawą, może wyda wytyczne dotyczące:

- ewaluacji programów;
- kwalifikowalności wydatków w ramach programów;
- trybu i zakresu sprawozdawczości oraz monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów;
- kontroli realizacji programów;
- wyboru projektów;
- szczegółowego opisu priorytetów programu;
- warunków księgowania wydatków oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w ramach programów;
- korekt finansowych w ramach programów;
- warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej;
- systemu informacji i promocji w zakresie programów;
- wykorzystania środków pomocy technicznej;
- innych kwestii związanych z realizacją i zamknięciem programów.

Wytyczne mogą dotyczyć wszystkich lub wybranych programów, podlegają szczególnej ścieżce opiniowania przez podmioty wskazane w art. 5 ust. 3 i 4 ustawy wdrożeniowej dla perspektywy finansowej 2021-2027 oraz podawane są do publicznej wiadomości: minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonujący zadania państwa członkowskiego podaje do publicznej wiadomości, na portalu, wytyczne oraz ich zmiany oraz ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” komunikat o adresie portalu, na którym zostały zamieszczone wytyczne oraz ich zmiany (wytyczne i ich zmiany są stosowane od dnia ogłoszenia komunikatu).

Wytyczne, o których mowa w art. 5 ustawy wdrożeniowej dla perspektywy finansowej 2021-2027 to szczególne źródło prawa. Swoista hybryda pomiędzy aktem prawa powszechnie obowiązującego, a aktem prawa wewnętrznym obowiązującego.

W nauce administracji wytyczne to akty administracyjne (zazwyczaj generalne) o charakterze wewnętrznym skierowane do podmiotów podległych służbowo organowi wydającemu akt. Z nieco inną sytuacją mamy do czynienia w analizowanym stanie prawnym; tutaj poprzez akt administracyjny o charakterze wewnętrznym kształtowana jest sytuacja prawna podmiotów będących poza strukturą podległości służbowej, a źródłem zobowiązania do „podległości” wobec tego aktu staje się umowa o dofinansowanie projektu lub decyzja o dofinansowaniu projektu. Z punktu widzenia teorii źródeł prawa sytuacja jest problematyczna, jednak z punktu widzenia praktyki, niezwykle pożyteczna. Właściwy minister „dostał do ręki” narzędzie prawne bardzo podobne do rozporządzenia (swoisty akt wykonawczy do ustawy), o charakterze technicznym (porządkującym), który dość sprawnie niweluje niepewność na poziomie realizacji projektów unijnych. Z perspektywy osób odpowiedzialnych za prawidłową realizację projektów unijnych ważniejsza jest często treść wytycznych niż tzw. litera prawa określona w ustawie. Jednym z mankamentów wytycznych jest ich obszerność.

Wśród istotniejszych zmian legislacyjnych na gruncie ustawy wdrożeniowej (porównując perspektywę finansową 2014-2020 z perspektywą finansową 2021-2027) warto wynotować kwestie związane z instytucją kontroli. Ustawodawca wyraźnie poszerzył uprawnienia kontrolne instytucji kontrolujących o:

- obowiązek udostępnienia dokumentów niezwiązanych z projektem (jeżeli jest to konieczne do stwierdzenia kwalifikowalności wydatków ponoszonych w ramach realizacji projektu, beneficjent jest obowiązany udostępni
- instytucji kontrolującej również dokumenty niezwiązane bezpośrednio z jego realizacją),
- obowiązek osób trzecich w zakresie udostępnienia dokumentów i przekazania wyjaśnień w związku z projektami prowadzonymi przez beneficjentów (instytucja kontrolująca, w celu potwierdzenia prawidłowości i kwalifikowalności poniesionych wydatków, w związku z podejrzeniem wystąpienia nadużycia finansowego lub złożenia przez beneficjenta niewystarczających wyjaśnień, może zwróci
- się o złożenie wyjaśnień do innych niż beneficjent podmiotów lub osób zaangażowanych w realizację projektu, w tym uczestników projektu, grantobiorców, ostatecznych odbiorców, wykonawców lub podwykonawców; podmioty te lub osoby są obowiązane udzieli
- wszelkich wyjaśnień lub udostępni
- instytucji kontrolującej dokumenty dotyczące realizacji projektu),
- pomoc Policji (instytucja kontrolująca może wystąpi do właściwego miejscowo komendanta Policji z wnioskiem o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia kontroli; na wniosek instytucji kontrolującej właściwy miejscowo komendant Policji zapewnia pomoc przy przeprowadzaniu kontroli),
- możliwość przeprowadzenia kontroli bez obecności beneficjenta lub osoby reprezentującej beneficjenta (w ramach kontroli w miejscu realizacji projektu mogą być przeprowadzane oględziny; obecność beneficjenta lub osoby reprezentującej beneficjenta nie jest konieczna, w przypadku gdy instytucja kontrolująca posiada informacje wskazujące na możliwość popełnienia przez podmiot kontrolowanego nadużycia finansowego, lub beneficjent lub osoba reprezentująca beneficjenta nie stawili się na czynność oględzin pomimo powiadomienia ich o terminie i miejscu prowadzenia tych czynności, lub beneficjent wyraził zgodę na przeprowadzenie oględzin bez jego udziału lub bez udziału osoby go reprezentującej),
- możliwość przeprowadzenia kontroli z wykorzystaniem nowych technologii (weryfikacja faktycznego stanu realizacji projektu może odbywa
- się z wykorzystaniem zaawansowanych technologicznie narzędzi analitycznych oraz narzędzi rejestrujących obraz i dźwięk, w tym danych satelitarnych).

Przy pierwszym czytaniu zmian jak wyżej, mogą nasuwać się refleksje związane z tym, czy aby na pewno w sposób nieuprawniony nie poszerzono uprawnień kontrolnych instytucji kontrolujących względem sfery wolności beneficjentów środków unijnych. W większości przypadków ustawodawca sankcjonuje praktykę działania instytucji kontrolujących. Na przykład obowiązek udostępnienia dokumentów niezwiązanych (bezpośrednio) z projektem i obowiązek osób trzecich w zakresie udostępnienia dokumentów i przekazania wyjaśnień w związku z projektami prowadzonymi przez beneficjentów był realizowany na podstawie zobowiązania beneficjentów do zapewnienia tzw. prawidłowej (właściwej) ścieżki audytu. Organy kontrolne często żądały dokumentów od podmiotów trzecich (bądź wypowiedzenia się tych podmiotów w sprawach objętych kontrolą), opierając swe żądanie na postanowieniach np. umowy o dofinansowanie projektu lub właściwych wytycznych (np. wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków). Konieczność przeprowadzenia kontroli u beneficjenta pod jego obecność, często tamowała proces kontroli z uwagi na obstrukcję podmiotów kontrolowanych (które miały coś do ukrycia i zaoszczędzony w ten sposób czas starały się wykorzystać na zatarcie działań własnych, które były np. niezgodne z prawem lub osiągnięcie wskaźników – czasami sztuczne – poza okresem realizacji projektów). Jeśli chodzi zaś o nowe technologie, tutaj ustawodawca miał na myśli szersze wykorzystanie dronów (np. do monitorowania stanu prac inwestycyjnych objętych projektem unijnym). Nie może być jednak mowy np. o podsłuchu beneficjenta i innych działaniach operacyjnych tego typu. Te pozostają poza normą tu badaną. Natomiast przepis dotyczący pomocy policji jest zbyteczny, ponieważ żądanie tego typu można wyartykułować na zasadach ogólnych.

Zakończenie

Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 uwzględnia w dużej mierze założenia ustawy z 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020. Ustawodawca pozostawił te instytucje i przepisy, które sprawdziły się w poprzedniej alokacji. Chodzi tu zwłaszcza o instytucję wytycznych ministerialnych. Mimo podnoszonych wobec nich licznych uwag, zdaje się, że dość dobrze porządkują sferę związaną z obsługą i rozliczaniem projektów unijnych, a to dla beneficjentów jest najważniejsze. Istotnym ich mankamentem jest obszerność i duża wrażliwość na zmiany; jednak w ocenie autora: plusy przewyższają minusy. Nie każda osoba obsługująca projekt unijny, np. pracownik jednostki samorządu terytorialnego, musi być prawnikiem i rozumieć meandry prawa funduszy unijnych. Wystarczy, że zapozna się z treścią właściwych wytycznych, które notabene przenoszą (rozwijają) rozwiązania zawarte w prawie powszechnie obowiązującym, tworząc dodatkowo podłoże techniczne dla sprawniej realizacji projektów unijnych. Warto podkreślić, że niektóre elementy miękkiego prawa unijnego w dziedzinie funduszy europejskich, są nieznanie szerszej publiczności i bez ich wyłożenia we właściwych wytycznych mogłyby zostać pominięte np. na etapie konstruowania wniosku o dofinansowanie projektu.

Wartym podkreślenia jest także fakt utrzymania większości rozwiązań prawnych z poprzedniej alokacji, uzupełnionych doświadczeniem mijającego okresu programowania budżetu UE; to pokazuje, że mamy do czynienia z organizacją uczącą się, co napawa optymizmem na przyszłość.

O AUTORZE

dr Marcin Kępa - Absolwent Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego i Podyplomowych Studiów Prawa Zamówień Publicznych na Uniwersytecie Wrocławskim oraz Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu. Odbił studia doktoranckie na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu (ekonomia) i Uniwersytecie Śląskim w Katowicach (prawo). Adiunkt w Instytucie Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Wykładowca zagadnień z zakresu prawa zamówień publicznych, systemu zamówień publicznych w UE, programowania rozwoju lokalnego, podstaw ekonomii i przedsiębiorczości, form instytucjonalnoprawnych przedsiębiorstw społecznych, prawa handlowego i upadłościowego, funduszy europejskich i administracji publicznej. Współautor komentarzy, monografii i artykułów naukowych. Uczestnik licznych konferencji naukowych. Specjalizuje się w prawie gospodarczym publicznym i administracyjnym, prawie i ekonomice przedsiębiorstw społecznych, nowej ekonomii instytucjonalnej i ekonomicznej analizie prawa. Od 2018 r. przedsiębiorca, prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Lex Economica. Współpracownik kancelarii adwokackiej. Były pracownik administracji publicznej i sektora prywatnego. Doradca jednostek samorządu terytorialnego i instytucji polityki społecznej. Prowadzi cykle szkoleń nt. klauzul społecznych i polityk publicznych w zamówieniach publicznych dla administracji publicznej i sektora pozarządowego. Konsultant podmiotów ekonomii społecznej. Od ponad 10 lat współuczestniczy w realizacji projektów europejskich.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, wrzesień 2022

www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa