

Anna Mercik

Prawnoporównawcze aspekty relacji pomiędzy Unią Europejską a beneficjentami funduszy pomocowych

Roczniki Administracji i Prawa 13, 103-130

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PRAWNOPORÓWNAWCZE ASPEKTY RELACJI POMIĘDZY UNIĄ EUROPEJSKĄ A BENEFICJENTAMI FUNDUSZY POMOCOWYCH

KSZTAŁTOWANIE SIĘ STOSUNKÓW MIĘDZY INTEGRUJĄCYMI SIĘ PAŃSTWAMI A TWORZĄCĄ SIĘ UNIĄ EUROPEJSKĄ NA TLE HISTORYCZNYM

Regulacje prawne dotyczące relacji zachodzących pomiędzy Unią Europejską a państwami ją tworzącymi kształtowały się w czasie ponad 60 ostatnich lat. Wynikają one bezpośrednio z działań mających na celu integrację Europy. Procesy te rozpoczęły się po zakończeniu II wojny światowej. Ich pierwotnym celem było zapobieżenie ewentualnym konfliktom zbrojnym na kontynencie. W drugiej połowie lat 40. XX wieku gospodarka krajów europejskich, które były areną działań wojennych, była zupełnie zniszczona. Zwolennicy integracji uważali, że organizacja jednocząca kraje Europy będzie skutecznie zmniejszać zagrożenie dokonywania aktów agresji jednego państwa wobec drugiego. Dodatkowo Europa Zachodnia musiała się zmierzyć z problemem rosnącego znaczenia gospodarczego i politycznego Stanów Zjednoczonych oraz widmem ekspansji Związku Radzieckiego. Uznano, że wyzwania stojące przed odbudowującą się Europą przerastają możliwości poszczególnych państw¹.

Proces jednoczenia rozpoczął ówczesny minister spraw zagranicznych Francji Robert Schuman, uznawany za jednego z ojców założycieli wspólnot europejskich. W 1950 roku przedstawił on plan zjednoczenia Francji i Niemiec w zakresie produkcji węgla i stali. Wdrażanie planu rozpoczęto w 1951 roku, kiedy to sześć państw Europy Zachodniej: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy (ówcześnie Republika Federalna Niemiec) i Włochy podpisało w Paryżu Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS)². W preambule podkreślono rolę integracji na poziomie gospodarczym w utrzymaniu pokoju w Europie. Ustalono, że Wspólnota posiada osobowość prawną oraz zdolność do czynności prawnych. EWWiS została wyposażona w instytucje ją reprezentujące (Wysoką Władzę wspieraną przez Komitety Konsultacyjne – poprzedniczkę dzisiejszej Komisji Europejskiej, Zgromadzenie Ogólne – późniejszy Parlament Europejski, Specjalną Radę Ministrów – późniejszą Radę, Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy). Umowa przewidywała wprowadzenie kontroli nad produkcją dwóch strategicznych surowców – węgla i stali, a głównym celem powołania Wspólnoty było zapewnienie wolnej konkurencji między przedsiębiorstwami państw członkowskich. Ważną kwestią z punktu widzenia dzisiejszych relacji pomiędzy UE a krajami członkowskimi było utworzenie

* mgr; specjalista ds. funduszy europejskich.

¹ Internet: http://www.europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=1&_subMenu=1&_nrDep=893&_CheckSum=-2000656157 [dostęp: 12.09.2013].

² Treaty Establishing the European Coal and Steel Community and Annexes I-III, Paris 19.04.1951 r., tekst nie był publikowany w Dzienniku Urzędowym Wspólnot; zamieszczony na stronie <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index-old.htm#founding>

struktury, na rzecz której umawiające się państwa dobrowolnie ograniczyły swoją suwerenność, delegując organom Wspólnoty część uprawnień władzy państwowej³.

Wspólnota, która wstępnie ograniczyła się do utworzenia wspólnego rynku węgla i stali sześciu państw członkowskich, okazała się skutecznym narzędziem utrzymywania pokoju. Za jej sprawą udało się połączyć interesy przeciwnych obozów z czasów II wojny światowej. W latach 50. XX w. podejmowano kolejne próby zwiększenia integralności Europy, opierając się na wzorcach państw federacyjnych. Podjęto działania mające na celu zawarcie Europejskiej Wspólnoty Obronnej oraz Europejskiej Wspólnoty Politycznej. Wspólnoty te nigdy jednak nie powstały⁴. Mimo to państwa członkowskie zachęczone sukcesem EWWiS postanowiły zacieśnić współpracę w obszarze gospodarczym. W 1957 roku w Rzymie zawarto traktaty ustanawiające dwie nowe wspólnoty – Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). Dokumenty, nazywane Traktatami Rzymskimi⁵, podpisane zostały na czas nieograniczony. Art. 2 Traktatu w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej wskazywał na jej główne zadania: utworzenie wspólnego rynku, ujednolicanie polityki gospodarczej państw członkowskich, harmonijny rozwój przedsiębiorstw, stabilizację rynków, podwyższenie poziomu życia mieszkańców, zacieśnienie stosunków między państwami Wspólnoty⁶.

Celem powołania Euratomu było stworzenie odpowiednich warunków powstania i rozwoju przemysłu jądrowego, przy uwzględnieniu potrzeby polepszenia warunków życia mieszkańców państw Wspólnoty. Traktat ustalał zasady integrowania przemysłu jądrowego poprzez wspólne badania czy też zapewnienie wspólnego rynku surowcowego. Działania te były istotne z punktu widzenia rosnącego znaczenia energii jądrowej w potencjale gospodarczym i obronnym państw członkowskich⁷. Siedzibą głównych organów EWG i Euratomu stała się Bruksela. Przyjęte w Rzymie traktaty przewidywały utworzenie unii celnej dla towarów rolnych, wspólnej zewnętrznej taryfy celnej w obrotach z państwami trzecimi, a także wspólnego rynku towarów przemysłowych i rolnych. Ta decyzja była kluczowa z punktu widzenia konieczności przyspieszenia rozwoju gospodarek państw członkowskich⁸. Równocześnie z Traktatami Rzymskimi przyjęto konwencję o niektórych wspólnych instytucjach Wspólnot Europejskich⁹ (Zgromadzenie, Trybunał Sprawiedliwości i Komitet Ekonomiczno-Społeczny), której celem było ograniczenie liczby instytucji pełniących podobne funkcje w powołanych do tej pory wspólnotach¹⁰.

EWG zaczęła występować jako nowy podmiot w stosunkach międzynarodowych. Organizacja wspólnego rynku wymagała wielu kompromisów ze strony jej członków. Początkowo rządy „szóstki” niechętnie przekazywały swoje kompetencje nowym strukturom. Dopiero wyraźne sukcesy

³ Treaty Establishing the European Coal and Steel Community and Annexes I-III, Paris 19.04.1951 r. – tekst nie był publikowany w Dzienniku Urzędowym Wspólnot; zamieszczony na stronie <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index-old.htm#founding>

⁴ M. Pyka, B. Wojtyniak (red.), *Prawo ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 23.

⁵ The Treaty of Rome, 25 march 1957 – tekst nie był publikowany w Dzienniku Urzędowym Wspólnot; zamieszczony na stronie http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf

⁶ Art. 2, The Treaty of Rome, 25 march 1957, tekst nie był publikowany w Dzienniku Urzędowym Wspólnot; zamieszczony na stronie http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf

⁷ K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2008, s. 122-124.

⁸ Internet, http://www.europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=1&_subMenu=1&_nrDep=893&_Checksum=-2000656157, odsłona z 2013-09-12.

⁹ The Treaty of Rome, 25 march 1957 – tekst nie był publikowany w Dzienniku Urzędowym Wspólnot; tekst zamieszczony na stronie http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf

¹⁰ M. Pyka, B. Wojtyniak (red.), *Prawo ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 23-24.

EWG zachęciły je do aktywniejszej postawy w zakresie przekazywania swoich praw i obowiązków na rzecz wspólnych organizacji. Sukces EWG spowodował duże zainteresowanie innych państw, które zaczęły składać wnioski o przystąpienie do Wspólnoty lub też wyrażały wolę stowarzyszenia. W latach 60. XX w. sygnatariuszom zaczęły doskwierać problemy związane z wdrażaniem postanowień Traktatów Rzymskich. Brak regulacji w wielu kwestiach gospodarczych spowodował, że niektóre państwa, prowadząc partykularną politykę narodową, blokowały podejmowanie ważnych decyzji przez organy Wspólnot¹¹. W 1966 r. zawarto kompromis luksemburski, który uregulował kwestie związane z podejmowaniem decyzji. Ustalono, że główną rolę w procesie podejmowania decyzji we Wspólnotach odgrywać będą Rady Wspólnot, stanowiące reprezentacje rządów państw członkowskich, natomiast rolę Komisji ograniczono do działań administracyjnych¹².

Następnym krokiem, przybliżającym strukturę Wspólnot do kształtu obecnie funkcjonującego, było zawarcie w kwietniu 1965 r. Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich (potocznie nazywanego układem fuzyjnym)¹³. Na jego mocy połączono główne organy trzech Wspólnot, tworząc wspólną Radę Ministrów (organ decyzyjny) i Komisję Wspólnot Europejskich (organ wykonawczy). Ustalono, że przewodnictwo Rady, stanowiącej organ decyzyjny Wspólnot, będzie się zmieniało co pół roku i kolejno przejmować je będą przedstawiciele poszczególnych państw według kolejności wcześniej ustalonej (ustalenia te obowiązują do dziś). Za obsługę Rady odpowiedzialny został Sekretariat Generalny wraz z dyrekcjami generalnymi w Brukseli. Komisja Wspólnot Europejskich na mocy układu fuzyjnego uzyskała statutową niezależność w reprezentowaniu interesów wspólnotowych. Od tej pory członkowie Komisji wypełniają swoje funkcje niezależnie od rządów i nie odbierają od nich żadnych instrukcji. Wprowadzenie traktatu umożliwiło wyraźny podział kompetencji pomiędzy organami Wspólnot¹⁴. W kwietniu 1970 roku zapadła decyzja, że wspólny budżet, który dotychczas pochodził ze składek państw członkowskich do 1980 roku będzie finansowany z dochodów własnych Wspólnoty, którymi były m.in. opłaty od importowanych produktów rolnych, cła, wpływy z podatku VAT¹⁵. W marcu 1971 roku Rada Ministrów przyjęła plan premiera Luksemburga Pierre'a Wernera¹⁶, zakładający utworzenie do końca 1980 roku unii gospodarczej i walutowej. Rada w 1971 r. postanowiła rozpocząć realizację pierwszego trzyletniego etapu dochodzenia do unii gospodarczej i walutowej. Postanowiono bardziej skoordynować politykę gospodarczą państw Wspólnoty, rozszerzyć współpracę banków centralnych oraz określić zasady udzielania pomocy finansowej państwom członkowskim. Plan ten nie został jednak wdrożony w zakładanym czasie¹⁷.

Kolejnym aktem, wprowadzającym istotne zmiany do Traktatów Rzymskich był Jednolity Akt Europejski¹⁸ podpisany w 1986 r. (obowiązujący od 1987 r.). W preambule umowy wyrażono intencję utworzenia Unii Europejskiej, opartej na istniejących Wspólnotach Euro-

¹¹ W. Weidenfeld, W. Wessel (red.), *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, wyd. IV, Gliwce 2002, s.19-20.

¹² K. Łastawski, *Historia integracji...*, s.148-150.

¹³ Dz.U. WE 152 z 13.07.1967, Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich.

¹⁴ K. Łastawski, *Historia integracji...*, s. 154-156.

¹⁵ Internet, http://www.europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=1&_subMenu=1&_nrDep=893&_Checksum=-2000656157 [dostęp: 12.09.2013].

¹⁶ Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community, Luksemburg 8.11.1970, tekst zamieszczony na stronie http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter5/19701008en72realisationbystage.pdf

¹⁷ K. Łastawski, *Historia integracji...*, s. 172-174.

¹⁸ Dz.Urz. WE nr L 169 z 29.6.1987, Single European Act.

pejskich. JAE wprowadził zmiany do zawartych w 1957 r. Traktatów Rzymskich, polegające m.in. na wprowadzeniu zapisów koordynujących współpracę międzyrządową państw w sprawach politycznych. Usystematyzowano w nim obszar instytucjonalny Wspólnot – poszerzono kompetencje Parlamentu Europejskiego (do 1962 r. noszącego nazwę Wspólnego Zgromadzenia Europejskiego Wspólnot). Parlament uzyskał prawo uczestniczenia w procedurach legislacyjnych, wprowadzania poprawek w stanowiskach Rady Wspólnot Europejskich, a nawet odrzucenia jej stanowiska¹⁹. W traktacie tym ustalono swoisty schemat organizacyjny Wspólnot, a państwa członkowskie przekazały szersze kompetencje wspólnym organom²⁰.

Największa reforma Traktatów Rzymskich dokonała się jednak na podstawie umowy zawartej w Maastricht w 1992 r., która urzeczywistniła ideę powstania Unii Europejskiej. Traktat o Unii Europejskiej²¹ wskazywał, że opiera się ona na trzech filarach: Wspólnotach Europejskich, współpracy międzyrządowej w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz na współpracy międzyrządowej w obszarach dotyczących sprawiedliwości i spraw wewnętrznych²². Unia Europejska w rozumieniu traktatu nie stanowiła nowej organizacji, lecz stała się kolejnym etapem integracji. Nie posiadała podmiotowości prawnej, którą charakteryzowały się Wspólnoty, toteż ich nie zastąpiła²³. W traktacie ustalono harmonogram działań zmierzających do realizacji unii walutowej. Rozszerzono znacząco kompetencje Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym. W ramach ustawodawstwa wspólnotowego uzyskał on prawo do współdecydowania w obszarach: rynku wewnętrznego, ochrony konkurencji i konsumentów, ochrony środowiska i ogólnoeuropejskich sieci komunikacyjnych. Członkowie UE zobowiązali się rozwijać Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Wyrażono również wolę pogłębionej współpracy w zakresie wybranych dziedzin²⁴.

Unia Europejska rozwinęła swoje struktury instytucjonalne. Najważniejszym organem politycznym pozostała Rada Europejska, formułująca wytyczne dla pozostałych instytucji wspólnotowych. Jest to jedyna struktura, której członkowie są desygnowani przez rządy państw tworzących Unię, poza wspólnymi ustaleniami traktatowymi. Rada Unii Europejskiej jest głównym organem ustawodawczym i podstawową strukturą decyzyjną. W jej skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich w randze ministrów. Jej skład uzależniony jest od specyfiki rozpatrywanych problemów. Komisja Europejska jako organ ponadnarodowy jest niezależna od rządów państw członkowskich. Sposób jej funkcjonowania i organizacji przypomina strukturę rządu. Członkowie Komisji, w odróżnieniu od członków Rady UE, nie reprezentują interesów poszczególnych państw, lecz są strażnikami interesów Wspólnoty. Komisja formalnie podlega Radzie UE, ale w realizacji swoich funkcji wykonawczych i zarządczych zachowuje dużą niezależność. Jej zadaniem jest nadzorowanie realizacji postanowień traktatów. Posiada prawo inicjatywy ustawodawczej, wydawania aktów prawnych i kontroli ich wykonywania. Komisja zarządza budżetem unijnym we współpracy z państwami członkowskimi. Parlament Europejski wspomaga proces prawotwórczy w UE. Eurodeputowani wybierani są w powszechnych i bezpośrednich wyborach. Parlament pełni funkcję legislacyjną, budżetową i kontrolną. Kolejny organ – Europejski Trybunał Sprawiedliwości – łączy zadania sądów: cywilnego, pracy,

¹⁹ K. Łastawski, *Historia integracji...*, s. 206-210.

²⁰ M. Pyka, B. Wojtyński (red.), *Prawo ustrojowe...*, s. 26-27.

²¹ Dz.U. UE nr C 224 z 31.8.1992, Treaty on European Union, together with the complete text of the Treaty establishing the European Community – Maastricht, 07.02.1992 r.

²² Internet, http://www.europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuID=1&_subMenu=1&_nrDep=893&_Checksum=-2000656157 [dostęp: 12.09.2013].

²³ M. Pyka, B. Wojtyński (red.), *Prawo ustrojowe...*, s. 27-28.

²⁴ W. Weidenfeld, W. Wessel (red.), *Europa od A do Z...*, s. 44-45.

międzynarodowego i konstytucyjnego. Głównym jego zadaniem jest zapewnienie przestrzegania prawa przy wykładni i stosowaniu traktatów. Przy Trybunale funkcjonuje Sąd Pierwszej Instancji, który zajmuje się orzecznictwem w sprawach dotyczących osób fizycznych i prawnych. Traktat z Maastricht powołał Trybunał Obrachunkowy – nowy organ Unii posiadający funkcje kontrolne. Trybunał ma za zadanie prowadzić nadzór nad rzetelnością wydatkowania środków budżetowych Wspólnoty²⁵.

Traktat o Unii Europejskiej przewidywał konieczność ciągłego reformowania Wspólnoty w celu pogłębiania i rozszerzania integracji. W 1997 roku przyjęto rewizyjny Traktat Amsterdamski²⁶. Wszedł on w życie w 1999 r., wprowadzając zmiany do traktatów o Unii Europejskiej i traktatów założycielskich trzech Wspólnot²⁷. Z punktu widzenia reform instytucjonalnych najważniejszym wkładem niniejszej umowy było zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego w zakresie powoływania członków Komisji Europejskiej, uproszczenie i rozszerzenie procedury współdecydowania oraz rozszerzenie zakresu kompetencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości²⁸. W 2000 roku przedstawiciele Unii Europejskiej postanowili, że w związku z planowanym rozszerzeniem Wspólnoty do 25 państw w 2004 r. i 27 w 2007 r. konieczne jest przeprowadzenie dalszych reform instytucjonalnych, umożliwiających skuteczne funkcjonowanie Unii. Postanowiono rozdzielić kompetencje unijnych instytucji i precyzyjnie określić rolę Parlamentu Europejskiego²⁹. W traktacie z Nicei³⁰ wprowadzono nową procedurę zawieszania państw w prawach członka UE, która miała być uruchamiana w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad unijnych. Ustalono m.in. podział głosów ważonych w Radzie UE, skład przyszłej Komisji Europejskiej, zawieszenie liczby deputowanych Parlamentu Europejskiego. Traktat zwiększył również uprawnienia Przewodniczącego Komisji Europejskiej³¹. W czerwcu 2007 r. roku rozpoczęły się prace nad nowym traktatem UE. Na szczycie UE w Lizbonie, który odbył się w 2007 r., podpisano Traktat Reformujący Unię Europejską, nazywany Traktatem Lizbońskim³², który wszedł w życie z początkiem 2009 roku. Umowa zmienia obowiązujące traktaty UE i Wspólnot Europejskich, jednak ich nie zastępuje. W traktacie wzmocniono rolę Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych, zwiększono możliwość uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym. Precyzyjniej wskazano podział kompetencji pomiędzy organami unijnymi i krajowymi. Przewidziano możliwość wystąpienia z Unii, czego nie regulowały poprzednie akty. Traktat upraszcza metody pracy i zasady głosowania oraz usprawnia i modernizuje zasady funkcjonowania instytucji UE. Ustanowiono urząd stałego przewodniczącego Rady Europejskiej. Unia Europejska na jego mocy uzyskała osobowość prawną³³.

²⁵ K. Łastawski, *Historia integracji...*, s. 237-258.

²⁶ Dz. Urz. UE Nr C 340 z 10.11.1997, Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Declarations on Article K.7 of the Treaty on European Union as amended by the Treaty of Amsterdam.

²⁷ Internet, http://www.europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=1&_subMenu=1&_nrDep=893&_Checksum=-2000656157 [dostęp: 12.09.2013].

²⁸ M. Pyka, B. Wojtyniak (red.), *Prawo ustrojowe Unii Europejskiej*, Oficyna, Warszawa 2010, s. 28-29.

²⁹ Internet, http://www.europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=1&_subMenu=1&_nrDep=893&_Checksum=-2000656157 [dostęp: 12.08.2013].

³⁰ Dz. Urz. UE C 80 z 10.3.2001, Treaty of Nice amending The Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and certain related acts.

³¹ K. Łastawski, *Historia integracji...*, s. 311-317.

³² Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13.12.2007.

³³ Internet, http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pl.htm [dostęp: 10.09.2013].

KOMPETENCJE UNII EUROPEJSKIEJ WYNIKAJĄCE Z REGULACJI TRAKTATOWYCH

Powołanie wspólnot europejskich dało początek nowemu porządkowi prawnemu, będącemu wynikiem zrzeczenia się przez państwa członkowskie części praw suwerennych na rzecz utworzonych organizacji ponadnarodowych. Podmiotami nowego prawa stały się nie tylko państwa, ale również inne podmioty. Relacje zachodzące pomiędzy dzisiejszą Unią Europejską a państwami ją tworzącymi wynikają bezpośrednio z zapisów obowiązujących Traktatów o Unii Europejskiej (TUE) oraz o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)³⁴, kształtujących ustrój Wspólnoty. Ich istotną cechą jest to, że w odróżnieniu od większości innych umów międzynarodowych tworzą własny porządek prawny, który po wejściu w życie traktatów został włączony do porządków prawnych państw członkowskich. W literaturze często podnosi się odmiennność Unii Europejskiej w stosunku do innych wspólnot międzynarodowych. Wiązana jest ona z przekazaniem jej istotnych kompetencji, powołaniem niezależnych organów, bezpośrednim stosowaniem przepisów prawa wspólnotowego, obecności organu sądowego i parlamentu³⁵.

Określone w traktatach stosunki prawne łączące państwa członkowskie z Unią Europejską są złożone. Szczególny charakter tych stosunków wynika z tego, że Wspólnota na mocy traktatów założycielskich została wyposażona w kompetencje, które wcześniej były zastrzeżone wyłącznie dla państw członkowskich. W wyniku zawarcia Unii państwa te zobowiązały się do realizacji prawa wspólnotowego stanowionego przez jej organy. Sygnatariusze traktatów są samodzielnymi podmiotami prawa międzynarodowego, pomimo że swoje kompetencje w sferze prawa międzynarodowego ograniczyły, przydzielając kompetencje organom Unii Europejskiej³⁶. W preambule TUE wskazano na cele, idee i zamysły przyświecające powołaniu Wspólnoty. Państwa członkowskie ustanowiły między sobą unię, której przyznały kompetencje konieczne do realizacji wspólnych celów³⁷. Sygnatariusze TUE stwierdzają, że akt ten otwiera nowy etap w integracji Europy, opartej na zasadach poszanowania godności osoby. Utworzona na mocy wielostronnej umowy międzynarodowej Unia powinna być traktowana jako obszar partnerskiej współpracy wszystkich stron³⁸. W art. 3 ust. 1 TUE wskazano, że celem powołania Unii jest „wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów”. Jednym z fundamentów funkcjonowania Wspólnoty jest powołanie wspólnego rynku wewnętrznego, dzięki któremu możliwe jest realizowanie działań zwiększających spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną³⁹.

Zakres kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania, o której mowa w art. 5 TUE. Zgodnie z nią Wspólnota działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych przez państwa członkowskie w traktatach. Wszelkie kompetencje nieprzyznane należą do państw członkowskich⁴⁰. W art. 4 TUE podniesiono kwestie równości wszystkich państw wobec trak-

³⁴ Dz.Urz.UE C 326/01 z 26.10.2012 r. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

³⁵ P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, „Prawo i Praktyka Gospodarcza” 2002, s. 39-43.

³⁶ A. Wróbel, *Wspólnoty Europejskie, Unia Europejska, państwa członkowskie – zagadnienia ogólne*, [w:] A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Zakamycze 2002, artykuł dostępny na portalu <http://lex.online.wolterskluwer.pl>

³⁷ Art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.Urz.UE C 326/01 z 26.10.2012.

³⁸ W. Czapliński, C. Mik, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, ABC 2005, artykuł dostępny na portalu <http://lex.online.wolterskluwer.pl>

³⁹ Art. 3 ust. 1 i 3 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.Urz.UE C 326/01 z 26.10.2012.

⁴⁰ W. Czapliński, C. Mik, *Traktat o Unii Europejskiej...*

tatów oraz poszanowania funkcji państwa. Tym samym podkreślono, że Unia Europejska nie zastępuje państw narodowych – celem sygnatariuszy nie jest powołanie superpaństwa. Jednocześnie wskazano na wagę lojalności współpracy wszystkich stron, wprowadzając zapisy dotyczące ułatwienia Unii wypełniania powierzonych jej funkcji⁴¹.

Wykonywanie uprawnień przez Unię podlega trzem podstawowym zasadom zamieszczonym w art. 5 ust. 1 TUE:

- przyznania – Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej w traktatach;
- proporcjonalności – wykonywanie kompetencji Unii nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów;
- pomocniczości – w zakresie kompetencji dzielonych UE może interweniować tylko, jeśli jest w stanie działać skuteczniej niż państwa członkowskie⁴².

Zasada kompetencji przyznanych to fundament działania Unii Europejskiej i jedna z podstawowych zasad prawa wspólnotowego. Jest ona pierwszym i najważniejszym czynnikiem podziału kompetencji⁴³. Postanowienia dotyczące kompetencji zostały rozszerzone w TFUE, gdzie wskazano katalog dziedzin powierzonych do wyłącznych zadań Wspólnoty. Są to:

- unia celna;
- ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego;
- polityka pieniężna w odniesieniu do państw, których walutą jest euro;
- zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa;
- wspólna polityka handlowa⁴⁴.

Unia może w zakresie przyznanych kompetencji zawierać umowy międzynarodowe przewidziane w TUE, jak również umowy niezbędne do realizacji przez Wspólnotę wewnętrznych kompetencji. Mogą one być również zawierane w przypadkach, kiedy będą wpływać na wspólne zasady bądź ich zakres. Państwa członkowskie w art. 3 w TFUE przyznały wspólnie wyłączność na stanowienie prawa oraz przyjmowanie aktów prawnie wiążących wszystkie strony traktatu. Państwa Unii mogą stanowić prawo dla obszarów wskazanych jako kompetencje przyznane wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania jej aktów prawnych⁴⁵.

Zgodnie z art. 4 TFUE niektóre z kompetencji Unia Europejska dzieli z państwami członkowskimi. Oznacza to, że zarówno UE, jak i państwa członkowskie mogą przyjmować akty prawne obowiązujące we wskazanych dziedzinach. Państwa mogą jednak wykonywać swoje kompetencje tylko w takim zakresie, w jakim Wspólnota ich nie wykonała lub postanowiła zaprzestać ich wykonywania⁴⁶. Do kompetencji dzielonych zaliczono następujące dziedziny:

- rynek wewnętrzny;
- polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE;
- spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna;
- rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych;
- środowisko;

⁴¹ Art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.Urz.UE C 326/01 z 26.10.2012.

⁴² Internet, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0020_pl.htm, odsłona z 2013-09-20.

⁴³ P. Saganek, *Podział kompetencji...*, s. 71-72.

⁴⁴ Art. 3 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz.UE C 326/01 z 26.10.2012

⁴⁵ M. Pyka, B. Wojtyniak (red.), *Prawo ustrojowe...*, s. 99-102.

⁴⁶ Ibidem.

- ochrona konsumentów;
- transport;
- sieci transeuropejskie;
- energia;
- przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE;
- warunkowo – badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej;
- warunkowo – w zakresie współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej⁴⁷.

Unia posiada również szczególne uprawnienia w zakresie koordynacji polityki gospodarczej i zatrudnienia⁴⁸.

Na podstawie art. 6 TFUE państwa członkowskie wyposażyły Unię w kompetencje wspierające (pomocnicze, uzupełniające), do których należą działania w zakresie:

- ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego;
- przemysłu;
- kultury;
- turystyki;
- edukacji, kształcenia zawodowego, młodzieży i sportu;
- ochrony ludności;
- współpracy administracyjnej.

W ramach wymienionych kompetencji UE może jedynie wspierać, koordynować lub uzupełniać działania państw członkowskich. Oznacza to, że nie posiada władzy ustawodawczej w tych dziedzinach i nie może wpływać na wykonywanie kompetencji zarezerwowanych dla państw członkowskich⁴⁹.

Wspomniane wcześniej zasady proporcjonalności i pomocniczości zostały zdefiniowane w art. 5 ust. 3 i 4 TUE i wynikają bezpośrednio z zasady powierzenia. Określają one, w jakim stopniu UE może wykonywać swoje kompetencje przyznane. Zasada proporcjonalności pokazuje, jak dalece Wspólnota może ingerować w wewnętrzne prawodawstwo i politykę państw członkowskich. Unia może podejmować działania w takiej formie i zakresie, w jakiej jest to konieczne z punktu widzenia realizacji celów Unii. Z zasadą tą związane są kwestie wzajemnego uznawania przepisów państw członkowskich⁵⁰. Wymóg stosowania tej zasady ma na celu ochronę interesów państw. Znajduje zastosowanie nie tylko w stosunku do kompetencji dzielonych. Stosowana jest również w przypadku kompetencji powierzonych. Zgodnie z zasadą proporcjonalności wszelkie działania podejmowane przez Unię muszą być adekwatne, konieczne i współmierne dla osiągnięcia celu⁵¹.

Zasada pomocniczości (subsydiarności) dotyczy działań podejmowanych przez Wspólnotę nienależących do jej kompetencji wyłącznych. Jej istotą jest zapewnienie możliwości podejmowania decyzji na poziomie najbliższym obywatelom. Wspólnota może podjąć działań

⁴⁷ Art. 4 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz.UE C 326/01 z 26.10.2012.

⁴⁸ Art. 5 ust. 1 i 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz.UE C 326/01 z 26.10.2012.

⁴⁹ Art. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz.UE C 326/01 z 26.10.2012

⁵⁰ A. Wróbel, *Wspólnoty Europejskie, Unia Europejska, państwa członkowskie - zagadnienia ogólne*, [w:] A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)* Zakamycze, 2002, artykuł dostępny na portalu <http://lex.online.wolterskluwer.pl>

⁵¹ M. Pyka, B. Wojtyniak (red.), *Prawo ustrojowe Unii Europejskiej*, Oficyna, Warszawa 2010, s. 95-96.

tylko wówczas, gdy cele tych działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez państwa członkowskie i gdy zarazem cele te zostaną urzeczywistnione w wyższym stopniu przez Wspólnotę. W trakcie dokonywania oceny czy Unia Europejska posiada kompetencje do podejmowania działań rozważane jest, czy:

- rozpatrywana kwestia ma charakter ponadnarodowy i nie może być w wystarczającym stopniu uregulowana przez państwa członkowskie;
- działanie członka Wspólnoty lub brak działania Wspólnoty mogą być sprzeczne z wymaganiami lub mogą w inny sposób znacząco zaszkodzić interesom wszystkich państw członkowskich;
- działanie na poziomie Wspólnoty przyniesie większe korzyści z powodu skali lub skutków, w porównaniu z działaniem na poziomie państw członkowskich⁵².

W przypadku gdy zastosowanie zasady subsydiarności nie prowadzi do podjęcia działania przez Wspólnotę, państwa członkowskie muszą w swoich działaniach postępować zgodnie z wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE zasadą lojalnej współpracy, zwanej też zasadą solidarności. Zasada ta określa wzajemne obowiązki państw członkowskich i Unii Europejskiej, w tym obowiązek:

- wzajemnego szacunku i udzielania wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów;
- podejmowania wszelkich stosownych środków (ogólnych lub szczegółowych) w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu lub aktów instytucji Unii;
- ułatwiania przy wypełnianiu przez Unię jej zadań;
- powstrzymywania się od podejmowania środków, które mogłyby zagrozić realizacji celów Unii⁵³.

Na podstawie zasady solidarności zdefiniowano wiele obowiązków państw członkowskich dotyczących:

- wymiany informacji co do zmian praktyki stosowania prawa unijnego;
- wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych stosujących prawo unijne;
- powstrzymywania się od stanowienia prawa sprzecznego z prawem unijnym;
- uchylania przepisów prawa krajowego niezgodnych z prawem europejskim;
- niepodejmowania środków obniżających efektywność prawa unijnego;
- zapewnienia prawu unijnemu pełnej efektywności;
- implementacji dyrektyw do krajowego porządku prawnego.

Zasada ta związana jest również z obowiązkami przypisanymi organom Unii Europejskiej, takimi jak:

- poszanowanie interesów i struktury państw członkowskich;
- wspomaganie organów państw członkowskich w wykonywaniu prawa unijnego⁵⁴.

Obszar polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej został na mocy art. 4 ust. 2 lit. c TFUE uznany za obszar kompetencji dzielonych przez organy Wspólnoty i państwa, w ramach których członkowie otrzymują wsparcie ze wspólnego budżetu Unii Europejskiej. Do zasady pomocniczości odwołuje się bezpośrednio Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE)

⁵² A. Wróbel, *Wspólnoty Europejskie, Unia Europejska...*

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ M. Pyka, B. Wojtyniak (red.), *Prawo ustrojowe...*, s. 94-95.

nr 1260/1999⁵⁵. Zgodnie z pkt 25 preambuły UE podjęła działania w oparciu o tę zasadę ze względu na to, że cele unijnej polityki regionalnej nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie. Wynika to ze skali dysproporcji w poziomie rozwoju oraz ograniczonych zasobów finansowych państw członkowskich, a zatem mogą być one osiągnięte w lepszy sposób na poziomie UE. W gestii instytucji UE leży jednak realizacja wyłącznie tych zadań, które nie mogą być rozwiązane ani przez regiony, ani przez państwa członkowskie. Wyrazem tego jest decentralizacja decyzji i zadań ze szczebla centralnego na szczebel regionalny lub lokalny. Skutkiem tak pojętej zasady pomocniczości na gruncie polityki regionalnej jest to, że problemy rozwoju regionalnego nadal pozostają w gestii państw członkowskich. Każdy region i każde państwo ponosi odpowiedzialność za wizję rozwoju regionalnego na swoim terytorium. Dopiero sprawy, których nie można załatwić na poziomie krajowym, regionalnym bądź lokalnym, rozstrzygane są na szczeblu unijnym w ramach unijnej polityki regionalnej. Unia Europejska pełni zatem rolę wyłącznie pomocniczą, a działania podejmowane w zakresie polityki regionalnej powinny być jedynie dopełnieniem inicjatyw lokalnych, regionalnych i krajowych⁵⁶.

PRAWNOPORÓWNAWCZE ASPEKTY RELACJI ZACHODZĄCYCH POMIĘDZY UE A PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI – BENEFICJANTAMI FUNDUSZY W ŚWIETLE REGULACJI PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH OKRESU PROGRAMOWANIA 2007–2013 I PROJEKTÓW REGULACJI PRAWNYCH NA LATA 2014–2020

Ze względu na to, że w trakcie opracowywania niniejszego tekstu regulacje dotyczące okresu programowania 2014–2020 zostały ostatecznie zatwierdzone, ta część odwołuje się do aktualnych projektów aktów prawnych organów UE.

Podstawą prawną realizacji celów polityki spójności, finansowanej z budżetu Unii Europejskiej w latach 2007–2013, są:

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999⁵⁷;
- Rozporządzenie Komisji Europejskiej (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁵⁸;
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999⁵⁹;
- Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999⁶⁰;

⁵⁵ Dz.Urz. UE L 210/25 z 31.07.2006 r.

⁵⁶ K. Kowalik-Bańczyk (red.), M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II. Art. 90-222, 2012, artykuł dostępny na portalu <http://lex.online.wolterskluwer.pl>

⁵⁷ Dz.Urz. UE L 210/25 z 31.07.2006 r.

⁵⁸ Dz.Urz. UE L 186/1 z 07.07.2006 r.

⁵⁹ Dz.Urz. UE L 210/1 z 31.07.2006 r.

⁶⁰ Dz.Urz. UE L 210/12 z 31.07.2006 r.

- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania⁶¹;
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94⁶².

Dla okresu programowania 2014–2020 organy Unii Europejskiej zobowiązane są utworzyć nowe ramy prawne. Dlatego też 6 października 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet legislacyjny dla polityki spójności na lata 2014–2020. W pakiecie tym przedstawiono projekty następujących aktów prawnych:

- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego 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 objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 (tzw. rozporządzenie dla funduszy Wspólnych Ram Strategicznych 2014–2020)⁶³;
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006⁶⁴;
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1081/2006⁶⁵;
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006⁶⁶;
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”⁶⁷;
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania⁶⁸;
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (2014–2020)⁶⁹.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 wskazuje, że działania podejmowane przez Unię Europejską mają na celu wzmocnienie spójności

⁶¹ Dz.Urz. UE L 210/19 z 31.07.2006 r.

⁶² Dz.Urz. UE L 210/79 z 31.07.2006 r.

⁶³ COM(2011)615/2 final z 14.03.2012 r.

⁶⁴ COM(2011)614 final z 06.10.2011 r.

⁶⁵ COM(2011) 607 final/2 z 14.03.2012 r.

⁶⁶ COM(2011) 612 final/3 z 14.03.2012 r.

⁶⁷ COM(2011) 611 final/2 z 14.3.2012 r.

⁶⁸ COM(2011) 610 final/2 z 14.3.2012 r.

⁶⁹ COM(2011) 608 final z 06.10.2011 r.

gospodarczej i społecznej w celu wsparcia jej harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju. Realizacja tego celu jest związana z wydatkowaniem funduszy UE, Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), a także z zastosowaniem innych instrumentów finansowych. Środki przeznaczone na realizację polityki spójności mają wpływać na zmniejszenie dysproporcji gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Rada wyznaczyła więc do realizacji w latach 2007–2013 trzy cele:

- konwergencja;
- konkurencyjność regionalna i zatrudnienie;
- europejska współpraca terytorialna⁷⁰.

Projekt rozporządzenia dla funduszy Wspólnych Ram Strategicznych 2014–2020 również odwołuje się do traktatowego zobowiązania Unii Europejskiej do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, zmierza do zmniejszenia dysproporcji między poziomami rozwoju różnych regionów oraz zacofania terenów najmniej uprzywilejowanych, w szczególności obszarów wiejskich, obszarów podlegających przemianom przemysłowym i regionów, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych⁷¹. W projekcie pakietu legislacyjnego dla okresu programowania 2014–2020 wskazuje się jednak potrzebę koncentracji na dwóch celach szczegółowych:

- inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia;
- europejska współpraca terytorialna⁷².

Cel „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” ma obejmować wszystkie regiony Unii. Wcześniej pomoc infrastrukturalna była kierowana wyłącznie do regionów najbiedniejszych. Państwa członkowskie, których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniej UE, podobnie jak w poprzednim okresie programowania mają mieć zapewnioną pomoc nie tylko z funduszy strukturalnych, ale również z Funduszu Spójności⁷³.

Podobnie jak w upływającym okresie programowania, w latach 2014–2020 obowiązywać będzie zasada dodatkowości, co oznacza, że środki Unii Europejskiej mają za zadanie uzupełniać działania podejmowane przez państwa członkowskie⁷⁴. W obu okresach obowiązuje zasada, że zarówno Komisja, jak i państwo zobowiązane są do zapewnienia spójności interwencji funduszy z priorytetami polityk wspólnotowych oraz zapewnienia komplementarności z innymi instrumentami Unii. Obowiązują również zasady: komplementarności, spójności, zgodności, partnerstwa oraz koordynacji polityk. Politykami horyzontalnymi pozostają kwestie zrównoważonego rozwoju, równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji⁷⁵.

Różnice pomiędzy oboma okresami programowania zauważalne są w obszarze podejścia do systemu programowania funduszy. Dla okresu 2007–2013, zgodnie z rozporządzeniem 1083/2006, Rada ustanowiła Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, określające ramy interwencji funduszy, z uwzględnieniem polityk Wspólnoty. Wytyczne te stanowią wykaz priorytetów Wspólnoty w zakresie polityki spójności, stanowiący ramy programowania realizowanego przez poszczególne państwa członkowskie. Priorytety te służą m.in. promowaniu harmonijnego, zrównoważonego

⁷⁰ Dz.Urz. UE L 210/25 z 31.07.2006 r. art. 3 ust. 2

⁷¹ COM(2011)615/2 final z 14.03.2012 r. art. 4 ust. 1

⁷² COM(2011)615/2 final z 14.03.2012 art. 21 ust. 2

⁷³ COM(2011)615/2 final z 14.03.2012 art. 82 ust. 2 i 3.

⁷⁴ COM(2011)615/2 final z 14.03.2012 art. 86.

⁷⁵ COM(2011)615/2 final z 14.03.2012 art. 4 ust. 3, art. 5, art. 7 i art. 8.

i trwałego rozwoju UE. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty opracowane zostały z inicjatywy Komisji Europejskiej we współpracy z państwami członkowskimi. Na ich podstawie państwa członkowskie zobowiązane były przygotować Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO), określające związek pomiędzy priorytetami Wspólnoty oraz krajowymi programami reform. Wymogiem w zakresie opracowania NSRO było zachowanie zasady konsultowania z partnerami. Procedura konsultacji w kraju nie była jednak obarczona szczególnymi wymogami – państwa członkowskie mogły ją przeprowadzić zgodnie z procedurą dla siebie najbardziej odpowiednią. Państwa członkowskie przygotowywały Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia we współpracy z Komisją, co miało zapewnić zachowanie wspólnego podejścia w pewnych obszarach polityki spójności dla całej UE. Komisji przyznano prawo wyrażania uwag w sprawie narodowych strategii oraz katalogu priorytetowych obszarów tematycznych wybranych do wsparcia z funduszy. Państwo członkowskie, składając Komisji NSRO, miało prawo do jednoczesnego przedstawienia swoich programów operacyjnych. Komisja, po konsultacji z państwem członkowskim, podejmowała decyzję w zakresie wykazu programów operacyjnych, zatwierdzenia przyznanej alokacji środków, ustalenia poziomu wydatków gwarantujących przestrzeganie zasady dodatkowości oraz podjęcie działań wpływających na podniesienie wydajności administracji⁷⁶.

Podobnie jak w przypadku Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, programy operacyjne w okresie 2007-2013 musiały być opracowywane przez państwa członkowskie we współpracy z partnerami (społecznymi, gospodarczymi itp.). Komisja została zobowiązana do oceny projektów programów operacyjnych w zakresie wkładu w realizację celów i priorytetów Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności. W przypadku gdy Komisja w terminie dwóch miesięcy od otrzymania programu operacyjnego uznała, że dany program operacyjny nie przyczynia się do osiągnięcia celów Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dla spójności, miała prawo wezwać państwo członkowskie do przedstawienia wszystkich niezbędnych dodatkowych informacji, a w stosownych przypadkach dokonać przeglądu projektu programu. Komisja zobowiązana była przyjąć każdy z programów operacyjnych w okresie nieprzekraczającym czterech miesięcy od jego formalnego przedłożenia przez państwo członkowskie, jednak nie wcześniej niż dnia 1 stycznia 2007 roku⁷⁷.

Państwa członkowskie zobowiązane zostały do zapewnienia zasobów niezbędnych do prowadzenia oceny, organizacji, pozyskiwania i gromadzenia niezbędnych danych oraz korzystania z informacji dostarczanych przez system monitorowania. Państwa członkowskie zostały zobligowane do przeprowadzenia oceny *ex ante* każdego programu operacyjnego w celu optymalizacji procedur wydatkowania środków UE w ramach programów operacyjnych oraz poprawy jakości programowania⁷⁸.

Komisja została upoważniona do przeprowadzenia oceny strategicznej programów operacyjnych. Umożliwiono jej tym samym prowadzenie z własnej inicjatywy lub we współpracy z zainteresowanym państwem członkowskim ocen związanych z procedurą monitorowania realizacji programów operacyjnych w przypadkach, gdy ujawniono znaczące odchylenia od założonych pierwotnie celów. Ponadto Komisja zobowiązana została do przeprowadzenia nie później niż do 31 grudnia 2015 r. oceny *ex post*, która obejmuje wszystkie programy operacyj-

⁷⁶ Dz.Urz. UE L 210/25 z 31.07.2006 r. art. 25-28.

⁷⁷ Dz.Urz. UE L 210/25 z 31.07.2006 r. art. 32.

⁷⁸ Dz.Urz. UE L 210/25 z 31.07.2006 r. art. 48.

ne w ramach każdego celu, i bada stopień wykorzystania zasobów, skuteczność i efektywność programowania funduszy oraz ich wpływ społeczno-gospodarczy⁷⁹.

Dla okresu programowania 2014–2020 to Komisja ma przyjąć Wspólne Ramy Strategiczne, stanowiące przełożenie celów strategii „Europa 2020” na kluczowe działania funduszy europejskich. Jeśli to się potwierdzi, po raz pierwszy w historii UE wydatkowanie środków UE będzie realizowane w oparciu o wytyczne administracyjne Komisji Europejskiej, a nie w oparciu o wypracowany na podłożu politycznym konsensus. Tym samym dokument ten nie będzie podlegał procedurze konsultacji społecznych⁸⁰.

We Wspólnych Ramach Strategicznych znajdują się kluczowe obszary wsparcia, wyzwania terytorialne, cele polityczne, priorytetowe obszary działań w zakresie współpracy, mechanizmy koordynacji i mechanizmy spójności i zgodności z politykami gospodarczymi państw członkowskich i Unii. Na ich podstawie każde państwo członkowskie, we współpracy ze swoimi partnerami i z Komisją, będzie zobowiązane przygotować umowę partnerstwa. Dokument ten podobnie jak Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia będzie miał za zadanie zapewnienie koordynacji rozwoju państwa członkowskiego z uwzględnieniem celów strategicznych Unii. Umowa partnerstwa ma przekładać elementy zawarte we wspólnych ramach strategicznych na kontekst krajowy oraz ustanawiać zobowiązanie się państwa członkowskiego do osiągnięcia celów Unii poprzez programowanie funduszy objętych zakresem wspólnych ram strukturalnych⁸¹.

Umowa partnerstwa (na wzór NSRO) będzie sporządzana przez państwa członkowskie we współpracy z partnerami i w dialogu z Komisją. Jest ona zintegrowanym instrumentem zarządzania funduszami wspólnych ram strategicznych w danym państwie członkowskim. Komisja oceni zgodność umowy partnerstwa z przyjętymi rozporządzeniami, wspólnymi ramami strategicznymi, zaleceniami dla poszczególnych krajów oraz zaleceniami Rady. Państwo członkowskie zobowiązane będzie do dostarczenia wszelkich koniecznych informacji oraz przeprowadzania przeglądu umowy partnerstwa. Umowa partnerstwa nie wejdzie w życie przed dniem 1 stycznia 2014 r. Państwa członkowskie będą miały za zadanie skoncentrowanie wsparcia na działaniach przynoszących największą wartość dodaną w odniesieniu do realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz w odpowiednich zaleceniach Rady, biorąc pod uwagę potrzeby krajowe i regionalne. Istotną różnicą między NSRO a umową partnerstwa jest to, że w przypadku NSRO nie przewidziano procedury zmiany dokumentu. W projekcie rozporządzenia ogólnego przewidziano możliwość wprowadzania zmian do umowy partnerstwa, zarówno w przypadku zmiany strategii UE, a co za tym idzie – wspólnych ram strategicznych, jak i na wniosek państwa członkowskiego. Komisja będzie miała możliwość zaproponowania zmian w umowie partnerstwa w trakcie okresu programowania w przypadku niespełniania przez państwo członkowskie warunków makroekonomicznych. Propozycja taka obwarowana ma być uprawnieniem Komisji do zawieszenia płatności państwu, które nie dokonają aktualizacji umowy⁸². W okresie programowania 2014–2020 bardzo duży nacisk kładziony będzie na warunki *ex ante*, stawiane państwom członkowskim w zakresie korzystania z instrumentów finansowych. Dla każdego funduszu objętego zakresem Wspólnych Ram Strategicznych określone zostaną warunki wstępne. Państwa członkowskie we własnym zakresie ocenią, czy uwarunkowania te zostały spełnione. Jeżeli w dniu

⁷⁹ Dz.Urz. UE L 210/25 z 31.07.2006 r. art. 49.

⁸⁰ COM(2011)615/2 final z 14.03.2012 art. 12.

⁸¹ COM(2011)615/2 final z 14.03.2012 art. 10-14.

⁸² COM(2011)615/2 final z 14.03.2012 art. 15.

przekazania umowy partnerstwa stwierdzą, że warunki te nie zostały spełnione, zobowiązane będą podać w umowie partnerstwa zestawienie działań oraz harmonogram ich realizacji, zapewniających spełnienie tych uwarunkowań nie później niż dwa lata po przyjęciu umowy partnerstwa, lub do dnia 31 grudnia 2016 r. Komisja oceni przekazane informacje dotyczące spełnienia uwarunkowań *ex ante* wraz z umową partnerstwa oraz programami. O znaczeniu procedury oceny *ex ante* może świadczyć chociażby to, że na etapie oceny programu operacyjnego Komisja może postanowić o zawieszeniu wszystkich lub części płatności okresowych na rzecz programu do czasu zakończenia działań mających na celu spełnienie uwarunkowań *ex ante*, a nieprzeprowadzenie działań zmierzających do spełnienia uwarunkowania *ex ante* będzie stanowić podstawę zawieszenia płatności przez Komisję⁸³.

Nowością w okresie programowania 2014–2020 jest to, że Komisja we współpracy z państwami członkowskimi obowiązkowo przeprowadzi ocenę wykonania programów we wszystkich państwach członkowskich w 2017 i 2019 r., odnosząc się do podstawy oceny wykonania określonej w odpowiednich umowach partnerstwa i programach. W okresie programowania 2007–2013 przewidziano możliwość przeprowadzenia oceny wykonania, jednak nie była ona obligatoryjnym wymogiem. Na etapie oceny wykonania programów Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian do jej umowy partnerstwa i odpowiednich programów⁸⁴. W nowym okresie programowania przewiduje się również wprowadzenie bardzo rygorystycznej, nie stosowanej do tej pory warunkowości makroekonomicznej dla polityki spójności. Komisja będzie miała prawo zawiesić w całości lub części płatności i zobowiązania na rzecz państw członkowskich, jeżeli:

- Rada zdecyduje, że państwo członkowskie nie przestrzega szczególnych środków określonych przez Radę;
- Rada zdecyduje, że dane państwo członkowskie nie podjęło skutecznych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu;
- Rada stwierdzi, że w dwóch następujących po sobie przypadkach państwo członkowskie nie przedstawiło wystarczającego planu działań naprawczych lub Rada przyjmie decyzję, w której stwierdza, że dane państwo członkowskie nie zastosowało się do zalecenia;
- Komisja stwierdzi, że państwo członkowskie nie podjęło środków w celu wykonania programu dostosowawczego i w związku z tym postanowi o niezatwierdzeniu wypłaty pomocy finansowej przyznanej temu państwu członkowskiemu;
- Rada Dyrektorów Europejskiego Mechanizmu Stabilności stwierdzi, że warunek, pod którym państwu członkowskiemu udzielono pomocy finansowej w formie pożyczki w ramach europejskiego mechanizmu stabilności, nie został spełniony i w związku z tym postanowi o niewypłaceniu wsparcia dotyczącego stabilności, przyznanego temu państwu członkowskiemu.

Komisja ma jednak dopilnować, aby zawieszenie było proporcjonalne i skuteczne, biorąc pod uwagę sytuację gospodarczą oraz społeczną danego państwa członkowskiego, w sposób zapewniający poszanowanie zasady równego traktowania państw członkowskich. W szczególności musi wziąć pod uwagę wpływ zawieszenia na gospodarkę danego państwa członkowskiego. Z drugiej strony przewidziano możliwość zwiększenia wysokości płatności okresowych lub końcowych w szczególnych przypadkach (np. dla państw, które przyjmą wspólną walutę euro)⁸⁵.

Podobnie jak w okresie programowania 2007–2013, po roku 2014 fundusze wdrażane będą w ramach programów uwzględnionych w umowie partnerstwa. Programy są sporządzane

⁸³ COM(2011)615/2 final z 14.03.2012 art. 17 i 21.

⁸⁴ COM(2011)615/2 final z 14.03.2012 art. 19.

⁸⁵ COM(2011)615/2 final z 14.03.2012 art. 21.

przez państwa członkowskie we współpracy z partnerami. W okresie programowania 2007–2013 państwa członkowskie mogły przedstawiać programy operacyjnie wspólnie z NSRO. W nowym okresie programowania państwa członkowskie zobowiązane są złożyć programy razem z umową partnerstwa (wyjątkiem są programy w ramach europejskiej współpracy terytorialnej, które mogą być przedstawiane w ciągu sześciu miesięcy od momentu zatwierdzenia wspólnych ram strategicznych). Wszystkie programy obowiązkowo objęte są oceną *ex ante*⁸⁶.

Nowym wymogiem stawianym państwom członkowskim, chcącym korzystać ze środków UE, jest konieczność określenia dla każdego programu orientacyjnej kwoty wsparcia, która ma być przeznaczona na cele dotyczące zmiany klimatu⁸⁷.

Na państwa członkowskie nałożone zostaną nowe obowiązki dotyczące sprawozdawczości od 2016 do 2022 roku. Komisji mają być przedstawiane coroczne sprawozdania z realizacji programu w poprzednim roku budżetowym. Do 30 września 2023 roku członkowie UE przedstawiają końcowe sprawozdanie z realizacji programu w przypadku EFRR, EFS i Funduszu Spójności oraz roczne sprawozdanie z realizacji w przypadku EFRROW i EFMR. Dodatkowo w rocznym sprawozdaniu z realizacji przedłożonym w 2017 r. mają być ustalane i oceniane informacje i postępy realizacji celów programu, w tym udział funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych we wskaźnikach rezultatu. Sprawozdanie ma obejmować dodatkowo ocenę realizacji działań mających na celu uwzględnienie zasad przestrzegania prawa unijnego i krajowego, promowania równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji, zrównoważonego rozwoju oraz informacje na temat wsparcia wykorzystanego do realizacji celów dotyczących zmiany klimatu. Roczne sprawozdanie z realizacji przedłożone w 2019 r. oraz końcowe sprawozdanie z realizacji programu zawierają dodatkowo informacje i ocenę postępów realizacji celów programu i jego wkładu w realizację unijnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Dodatkowo do 30 czerwca 2017 r. oraz do 30 czerwca 2019 r. państwa członkowskie przedstawiają Komisji sprawozdania z postępów w realizacji umowy partnerstwa. Na ich podstawie Komisja przygotowuje sprawozdanie strategiczne z postępu prac i przekaże je do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Podobnie jak w poprzednim okresie programowania Komisja zobowiązana będzie do przeprowadzenia nie później niż do 31 grudnia 2023 r. oceny *ex post*, z tym że w okresie 2014–2020 ocena ta prowadzona będzie na poziomie funduszy, a nie poszczególnych programów operacyjnych⁸⁸.

DYSTRYBUCJA FUNDUSZY EUROPEJSKICH W OKRESIE 2007–2013 NA POZIOMIE KRAJOWYM W POLSCE (RELACJE RZĄD PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO – INSTYTUCJA ZARZĄDZAJĄCA – BENEFICJENT)

Ze względu na brak wiążących dokumentów regulujących kwestie dystrybucji funduszy UE na okres 2014–2020 na poziomie krajowym w niniejszej części artykułu dokonano analizy relacji rząd państwa członkowskiego – Instytucja Zarządzająca – beneficjent wyłącznie dla okresu 2007–2013.

System dystrybucji funduszy europejskich w okresie programowania 2007–2013 w Polsce regulują następujące akty prawne:

⁸⁶ COM(2011)615/2 final z 14.03.2012 art. 23.

⁸⁷ COM(2011)615/2 final z 14.03.2012 art. 24 ust. 5.

⁸⁸ COM(2011)615/2 final z 14.03.2012 art. 86 art. 44-46.

- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658);
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)
- Rozporządzenie MRR z dnia 7 września 2007 r. w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych (Dz.U. Nr 175, poz. 1232).

Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju środki pochodzące m.in. z Unii Europejskiej wydatkowane są na podstawie strategii rozwoju oraz wynikających z niej programów⁸⁹.

Cele interwencji funduszy europejskich w Polsce w szczególności określają:

- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) Narodowa Strategia Spójności (NSS) – dokument strategiczny określający priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności w ramach budżetu Wspólnoty na lata 2007–13;
- Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015 (SRK) – dokument strategiczny określający zasady i wyznaczający ramy instytucjonalne koordynacji różnych polityk horyzontalnych, wchodzących w skład polityki rozwoju.

Za realizację polityki rozwoju na poziomie kraju odpowiada Rada Ministrów⁹⁰. Szczególną rolę w tym zakresie ustawodawca przypisał Ministrowi Rozwoju Regionalnego, który koordynuje realizację strategii rozwoju. W ramach przypisanych zadań odpowiada on m.in. za:

- programowanie i realizację polityki regionalnej;
- monitorowanie i ocenę rozwoju kraju w ujęciu regionalnym i przestrzennym;
- opracowywanie raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym wraz z rekomendacjami;
- wyznaczanie obszarów problemowych o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym wymagających interwencji państwa⁹¹.

Minister Rozwoju Regionalnego, pełniący rolę koordynatora procesu wykorzystania środków zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej, ma uprawnienia do wydawania wytycznych dotyczących programów operacyjnych m.in. w zakresie:

- szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego;
- trybu dokonywania wyboru projektów;
- trybu dokonywania płatności i rozliczeń;
- kwalifikowania wydatków w ramach programów operacyjnych;
- spraw związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód;
- trybu monitorowania postępów realizacji programów operacyjnych;
- trybu i zakresu sprawozdawczości z realizacji programów operacyjnych;
- informacji i promocji;
- kontroli realizacji programów operacyjnych;
- warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w Programach Operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013;

⁸⁹ Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 art. 4.

⁹⁰ Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 art. 3.

⁹¹ Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 art. 3a.

- korekt finansowych w ramach programów operacyjnych;
- sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości;
- innych spraw związanych z przygotowaniem i wdrażaniem programów operacyjnych⁹².

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia wskazują, że cele polityki rozwoju na lata 2007–2013 są realizowane przy pomocy sześciu programów operacyjnych zarządzanych z poziomu krajowego oraz szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Programy operacyjne, zgodnie z ustawową definicją, są dokumentami operacyjno-wdrożeniowymi, w których określa się działania przewidziane do realizacji na rzecz celów określonych w strategiach rozwoju. Istotą budowy programów operacyjnych jest ich komplementarność – tzn. zostały skonstruowane tak, by wzajemnie uzupełniały podejmowane działania, nie dopuszczając do dublowania realizacji przedsięwzięć w ramach różnych programów⁹³.

Za przygotowanie i uzgodnienie projektu programu operacyjnego odpowiadają odpowiednio:

- Minister Rozwoju Regionalnego we współpracy z właściwymi ministrami, w przypadku programów krajowych;
- zarząd województwa we współpracy z Ministrem Rozwoju Regionalnego, w zakresie programów regionalnych⁹⁴.

Projekty krajowych programów operacyjnych podlegają uzgodnieniu z Komisją Europejską. Przed ich złożeniem do akceptacji musiały zostać przyjęte przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Analogicznie zarządy województw zobowiązane były do przyjęcia opracowanych przez siebie regionalnych programów operacyjnych w drodze uchwały. Po zatwierdzeniu programów operacyjnych w oparciu o decyzję Komisji Europejskiej są one przekazywane do wiadomości członków Rady Ministrów. Przepisy prawa zobowiązują Ministra Rozwoju Regionalnego do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” komunikatów o podjęciu przez Komisję Europejską decyzji zatwierdzających programy⁹⁵.

Za prawidłową realizację przyjętych programów operacyjnych odpowiadają Instytucje Zarządzające (IZ)⁹⁶. W przypadku programów krajowych rolę tę pełni Minister Rozwoju Regionalnego, natomiast dla programów regionalnych odpowiedzialnym organem jest zarząd województwa. Art. 26 ustawy o zasadach prowadzenia polityk rozwoju prezentuje zakres kompetencji Instytucji Zarządzającej. Ustawodawca wymienia m.in. następujące obowiązki IZ:

- wypełnianie obowiązków wynikających art. 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, który wskazuje że Instytucja Zarządzająca odpowiada za zarządzanie programami operacyjnymi i ich realizację zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami;
- przygotowanie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego oraz jego zmian, z uwzględnieniem wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego;
- przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów;

⁹² Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 art. 35.

⁹³ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności.

⁹⁴ Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 art. 18.

⁹⁵ Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 art. 19-20.

⁹⁶ Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 art. 25 pkt 1.

- dokonywanie wyboru projektów, które zostaną objęte wsparciem funduszy Unii Europejskiej;
 - zawieranie umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o objęciu projektu wsparciem;
 - określenie zasad kwalifikowalności wydatków;
 - określenie poziomu dofinansowania projektu;
 - określenie systemu realizacji programu operacyjnego;
 - zarządzanie środkami przeznaczonymi na realizację programu operacyjnego;
 - dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów;
 - monitorowanie postępów w realizacji, ewaluacja programu operacyjnego oraz stopnia osiągnięcia jego celów;
 - prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów;
 - odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań, o której mowa w przepisach o finansach publicznych;
 - ustalanie i nakładanie korekt finansowych, o których mowa w art. 98 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999;
 - zapewnienie właściwej informacji i promocji programu operacyjnego⁹⁷.

Ustawodawca umożliwił Instytucji Zarządzającej przekazanie w drodze porozumienia części swoich kompetencji w zakresie realizacji programów operacyjnych innym podmiotom – Instytucjom Pośredniczącym. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że to Instytucja Zarządzająca odpowiada za prawidłowość realizacji zadań powierzonych Instytucji Pośredniczącej. Tak więc Instytucja Zarządzająca zatwierdza procedury dokonywania czynności w ramach powierzonych zadań, opracowane przez Instytucję Pośredniczącą. Ten przepis ustawy jest zgodny z art. 59 rozporządzenia Rady nr 1083/2006, na mocy którego przewidziano możliwość powoływania Instytucji Pośredniczących. Wybór Instytucji Pośredniczących na poziomie administracji rządowej dokonany został zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 z późn. zm.) oraz zapisanymi w niej kompetencjami poszczególnych ministrów⁹⁸. W niektórych programach operacyjnych (np. w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko, który jest w dotychczasowej historii UE największym programem operacyjnym) pojawiła się konieczność powołania jeszcze jednego szczebla do systemu realizacji, tzw. Instytucji Pośredniczących II stopnia. Instytucje te są odpowiedzialne za wdrażanie poszczególnych działań programu operacyjnego, przy czym wdrażanie rozumiane jest jako zespół czynności wykonywanych w związku z realizacją poszczególnych projektów, np. wyboru projektów, kontrolą ich realizacji, sprawdzaniem wniosków o płatność pochodzących od beneficjenta⁹⁹.

⁹⁷ Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 art. 26.

⁹⁸ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności.

⁹⁹ Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 art. 26 ust. 3.

Zgodnie z art. 28. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w ramach programu operacyjnego mogą być dofinansowane projekty:

- indywidualne – o strategicznym znaczeniu dla realizacji programu, wskazywane przez Instytucję Zarządzającą;
- systemowe, w tym również projekty pomocy technicznej – polegające na realizacji zadań publicznych przez podmioty działające na podstawie odrębnych przepisów, w zakresie określonym przepisami prawa i dokumentami strategiczno-programowymi przyjętymi przez Radę Ministrów;
- wyłonione w trybie konkursu.

Ze środków UE dofinansowane mogą być projekty partnerskie, realizowane na warunkach określonych w porozumieniu lub w umowie partnerstwa. Porozumienie lub umowa partnerstwa powinna jednak regulować istotne kwestie, takie jak: podział zadań partnerów, zasady wspólnego zarządzania projektem oraz sposób przekazywania przez beneficjenta środków finansowych na pokrycie niezbędnych kosztów ponoszonych przez partnerów na realizację zadań w ramach projektu. Ustawodawca dopuszcza również realizację przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100)¹⁰⁰.

Podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu zawarta z beneficjentem przez Instytucję Zarządzającą albo działającą w jej imieniu Instytucję Pośredniczącą lub Instytucję Wdrażającą. W przypadku gdy instytucja prowadząca nabór projektów jest jednocześnie beneficjentem, podstawą realizacji przedsięwzięcia jest decyzja podejmowana przez Instytucję Zarządzającą lub Instytucję Pośredniczącą, zgodnie z przyjętym systemem realizacji dla danego programu operacyjnego. Umowa zawierana przez Instytucję Zarządzającą (Pośredniczącą lub Wdrażającą) określa warunki dofinansowania projektu, a także prawa i obowiązki beneficjenta z tym związane.

Umowa o dofinansowanie projektu jest zawierana dla projektu, który pozytywnie przeszedł wszystkie etapy jego oceny i został zakwalifikowany do dofinansowania, oraz którego dofinansowanie jest możliwe w ramach dostępnej alokacji (czyli dostępnego budżetu) na realizację poszczególnych działań i priorytetów w ramach programu operacyjnego. Podstawą relacji pomiędzy państwem członkowskim Unii Europejskiej (w tym przypadku Polską) a beneficjentem środków funduszy strukturalnych jest treść umowy (w przypadkach szczególnych przytoczonych wcześniej decyzją) o dofinansowanie realizacji projektu ze środków UE, która określa warunki dofinansowania projektu, a także prawa i obowiązki beneficjenta z tym związane¹⁰¹.

Zgodnie z art. 206 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885) umowa ta powinna określać w szczególności:

- opis projektu lub zadania, w tym cel, na jaki przyznano środki, i termin jego realizacji;
- harmonogram dokonywania wydatków, obejmujący okres co najmniej jednego kwartału;
- wysokość przyznanych środków;
- zobowiązanie do poddania się kontroli i tryb kontroli realizacji projektu lub zadania;
- termin i sposób rozliczenia projektu oraz ewentualnych zaliczek;
- formy zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy;
- warunki rozwiązania umowy ze względu na nieprawidłowości występujące w trakcie realizacji projektu;

¹⁰⁰ Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 art. 28.

¹⁰¹ Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 art. 30 ust. 2.

- warunki i terminy zwrotu środków nieprawidłowo wykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny.

Uwzględniając powyższe wymogi, Instytucja Zarządzająca opracowuje wzór umowy o dofinansowanie projektu, który stanowi element systemu realizacji programu operacyjnego. Umowa ta, ze względu na swój charakter administracyjnoprawny połączony z elementami cywilnoprawnymi, co do zasady nie podlega negocjacji. Co istotne, w umowie tej wskazuje się prawie wyłącznie obowiązki beneficjenta. Obowiązkiem Instytucji Zarządzającej jest przekazanie środków finansowych na realizację przedsięwzięcia, często uwarunkowywane dostępnością środków na koncie instytucji¹⁰².

Instytucja realizująca konkurs zobowiązana została do ogłaszania na swojej stronie internetowej list projektów, zakwalifikowanych do dofinansowania. Ponadto zobowiązana jest do pisemnego poinformowania wszystkich wnioskodawców o wynikach poszczególnych etapów oceny ich projektu wraz z podaniem liczby przyznanych punktów lub informacji o spełnieniu bądź niespełnieniu kryteriów wyboru projektów. Informacja ta musi zawierać uzasadnienie oceny, a w przypadku gdy ocena jest negatywna – także pouczenie o możliwości wniesienia protestu. Wnioskodawcy w przypadku negatywnej oceny projektu przysługuje środek odwoławczy w postaci protestu. Protest jest wnoszony do właściwej Instytucji Zarządzającej¹⁰³.

Negatywna ocena projektu dokonywana jest w przypadku, gdy:

- projekt nie uzyskał minimum punktowego lub nie spełnił kryteriów wyboru projektów przedstawionych w konkursie, na skutek czego nie może być zakwalifikowany do dofinansowania lub skierowany do kolejnego etapu oceny;
- projekt uzyskał minimum punktowe lub spełnił kryteria wyboru projektów, umożliwiające zakwalifikowanie go do dofinansowania, jednak dofinansowanie nie jest możliwe z uwagi na wyczerpanie w ramach konkursu przeznaczonych na ten cel środków¹⁰⁴.

Protest może być wniesiony przez wnioskodawcę w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu informacji o negatywnej ocenie projektu, bezpośrednio lub za pośrednictwem instytucji, która dokonała oceny projektu, do właściwej Instytucji Zarządzającej, zgodnie z podanym w informacji pouczeniem. Protest jest wnoszony w formie pisemnej i musi zawierać:

- znaczenie właściwej Instytucji Zarządzającej, do której jest wnoszony;
- dane wnioskodawcy;
- numer wniosku o dofinansowanie;
- wskazanie wszystkich kryteriów wyboru projektu, z których oceną wnioskodawca się nie zgadza, wraz z uzasadnieniem;
- wskazanie wszystkich zarzutów o charakterze proceduralnym w zakresie przeprowadzonej oceny wraz z uzasadnieniem;
- podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej do jego reprezentowania, z załączeniem oryginału lub uwierzytelnionej kopii dokumentu poświadczającego umocowanie takiej osoby do działania w imieniu wnioskodawcy.

Instytucja Zarządzająca rozpatruje protest w terminie nie dłuższym niż 70 dni od dnia jego otrzymania. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy w trakcie rozpatrywania protestu konieczne jest skorzystanie z pomocy ekspertów, termin rozpatrzenia protestu może

¹⁰² Dz.U. z 2013 r. poz. 885 art. 206 ust. 2.

¹⁰³ Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 art. 30–30a.

¹⁰⁴ Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 art. 30 b.

być przedłużony. Termin rozpatrzenia protestu nie może jednak przekroczyć łącznie 90 dni. Instytucja Zarządzająca zobowiązana jest poinformować wnioskodawcę na piśmie o wyniku rozpatrzenia jego protestu. Informacja ta powinna zawierać:

- treść rozstrzygnięcia polegającego na uwzględnieniu albo nieuwzględnieniu protestu wraz z uzasadnieniem;
- w przypadku nieuwzględnienia protestu – pouczenie o możliwości i terminie wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Po wyczerpaniu postępowania odwoławczego przed właściwą instytucją wnioskodawca może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, 1101 i 1529). Wnioskodawca lub właściwa Instytucja Pośrednicząca lub Zarządzająca może wnieść skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Procedura odwoławcza nie wstrzymuje zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty zostały zakwalifikowane do dofinansowania. Prawomocne rozstrzygnięcie sądu administracyjnego, polegające na oddaleniu skargi, odrzuceniu skargi lub pozostawieniu skargi bez rozpatrzenia, kończy procedurę odwoławczą oraz procedurę wyboru projektu. W przypadku gdy na jakimkolwiek etapie postępowania w zakresie procedury odwoławczej alokacja na realizację działania lub priorytetu zostanie wyczerpana:

- właściwa Instytucja Zarządzająca pozostawia protest bez rozpatrzenia, informując o tym na piśmie wnioskodawcę, pouczając jednocześnie o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego;
- sąd, uwzględniając skargę, stwierdza tylko, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i nie przekazuje sprawy do ponownego rozpatrzenia¹⁰⁵.

Na uwagę zasługuje fakt, że jednocześnie ustawodawca wskazał, iż do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰⁶. Udzielenie dofinansowania projektu ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych jest jednak rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej. Od decyzji tej przysługuje sprzeciw, a jego negatywne rozpatrzenie pozwala na zaskarżenie negatywnej decyzji. Kluczowym argumentem przemawiającym za administracyjnoprawnym charakterem decyzji o dofinansowaniu przedsięwzięcia jest to, że organ administracji w sposób władczy i jednostronny dokonuje oceny wniosku pod względem spełnienia wymogów określonych przepisami prawa. Organ ten kieruje do indywidualnego adresata rozstrzygnięcie dotyczące jego wniosku. Przyjęcie, że rozstrzygnięcie takie zapada w formie decyzji administracyjnej, powoduje, że spór pomiędzy stronami nie może zostać poddany ocenie sądu powszechnego. Za takim rozwiązaniem przemawia m.in. to, że postępowanie przed sądami administracyjnymi dotyczy m.in. spraw z zakresu kontroli działalności administracji. Zaś zgodnie z treścią art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi kontrola działalności administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne, przy czym przyjmuje się, że decyzje administracyjne nie muszą być wydawane

¹⁰⁵ Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 art. 30 b – 30 i.

¹⁰⁶ Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 art. 37.

w trybie kodeksu postępowania administracyjnego. Zamiarem ustawodawcy było poddanie kontroli wszelkich decyzji wydawanych przez organy administracyjne niezależnie od trybu, w jakim zostały wydane¹⁰⁷.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 września 2005 r. nr II GSK 116/05 wskazuje, że błędem jest twierdzenie, „że sprawa udzielenia finansowego wsparcia nowej inwestycji jest załatwiania jedynie w drodze umowy cywilnoprawnej [...] i dlatego brak jest miejsca w tym zakresie dla rozstrzygnięć administracyjnych poprzedzających zawarcie tego rodzaju umowy o udzieleniu wsparcia finansowego”¹⁰⁸. NSA zwrócił uwagę, że „[...] W systemie prawa publicznego znane są instytucje przyznawania określonych uprawnień w drodze rozstrzygnięcia administracyjnego, które następnie stanowi podstawę zawarcia umowy cywilnoprawnej, która jest jedynie realizacją wcześniejszego uprawnienia, o którym arbitralnie rozstrzygnął organ administracji publicznej. Charakterystyczne jest to dla wszelkiego rodzaju pomocy państwa dla podmiotów prywatnych, subwencji, które regulowane są przez prawo publiczne, a nie prywatne i której udzielanie często składa się z *dwóch etapów*: *pierwszy etap* – rozstrzygnięcie administracyjne, kto ma tę pomoc otrzymać, a następnie dopiero jako drugi etap realizacji zawarcie umowy cywilnoprawnej”¹⁰⁹. Uwagę należy zwrócić również na to, że organ administracji publicznej nie występuje w tej sprawie jako równoprawny podmiot stosunku cywilnoprawnego, lecz jako organ władczy, który samodzielnie i arbitralnie rozstrzyga o tym, czy udzieli stronie wsparcia i zawrze z nią umowę cywilną, czy też odmówi udzielenia tego wsparcia z przyczyn określonych w ustawie¹¹⁰.

PODSUMOWANIE

Relacje, jakie zachodzą pomiędzy Unią Europejską a jej państwami członkowskimi w zakresie wydatkowania środków na realizację polityki spójności, są wynikiem ponad sześćdziesięcioletniej historii integracji kontynentu. Jednym z celów funkcjonowania Unii jest bowiem zmniejszanie dysproporcji w poziomach rozwoju regionów oraz zmniejszenie zaco-fania regionów. Realizacja polityki spójności, prowadzona przy użyciu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, ma swoje źródła w Traktatach Rzymskich, przede wszystkim zaś w traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25 marca 1957 r.¹¹¹ W jego preambule zapisano, że celem EWG jest harmonijny rozwój gospodarek krajów członkowskich poprzez redukcję rozpiętości między różnymi regionami a opóźnieniem regionów najmniej uprzywilejowanych. Jednak dopiero powołanie w 1975 r. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) dało krajom ówczesnej Wspólnoty narzędzie realizacji zadań, mających na celu wyrównywanie różnic w rozwoju gospodarczym i społecznym pomiędzy regionami państw członkowskich¹¹².

¹⁰⁷ P. Brzozowski, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 18 października 2007 r.*, II SA/OI 861/07, artykuł dostępny na portalu <http://lex.online.wolterskluwer.pl>

¹⁰⁸ Wyrok z dnia 7 września 2005 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie II GSK 116/05.

¹⁰⁹ Wyrok z dnia 7 września 2005 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie II GSK 116/05.

¹¹⁰ P. Brzozowski, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 18 października 2007 r.* ...

¹¹¹ The Treaty of Rome, 25 march 1957 – tekst nie był publikowany w Dzienniku Urzędowym Wspólnot; tekst zamieszczony na stronie http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf

¹¹² B. Seidel, *Polityka regionalna, strukturalna i spójności*, [w:] *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, red. W. Weidenfeld i W. Wessels, Gliwice 2002, s. 219-227.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wskazuje, że spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna zaliczana jest do kompetencji dzielonych Wspólnoty i jej państw członkowskich. Oznacza to, że państwa członkowskie mogą tworzyć własne akty prawne w zakresach, w których instytucje unijne nie przygotowały regulacji. Dlatego też podstawą dystrybucji środków pomocowych są zarówno akty prawa Unii Europejskiej, jak i akty prawa krajowego bezpośrednio lub pośrednio regulujące kwestie związane z rozwojem regionalnym i wykorzystywaniem środków z funduszy strukturalnych, w tym ogólnokrajowe dokumenty o charakterze strategicznym oraz wytyczne wydawane przez Instytucje Zarządzające programami operacyjnymi, które nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego.

Dystrybucja środków Unii Europejskiej jest dziedziną leżącą na pograniczu prawa międzynarodowego, cywilnego i administracyjnego, co powoduje wysoki stopień skomplikowania procedur wnioskowania i rozliczania dofinansowania. Co prawda organy Unii Europejskiej co siedem lat przeprowadzają reformę polityki spójności, która ma prowadzić do uproszczenia i ujednoczenia zasad dystrybucji funduszy, to jednak biorąc pod uwagę liczbę aktów prawnych wyznaczających granice wszystkim podmiotom uczestniczącym w wydatkowaniu środków pomocowych, trudno oczekiwać znaczącej zmiany w tym zakresie w latach 2014–2020. Należy jednak pamiętać, że nadmiernie sformalizowane procedury i wymogi dokumentacyjne nakładane na beneficjentów, szczególnie na etapie ubiegania się o dofinansowanie przedsięwzięć, utrudniają sprawną absorpcję środków unijnych w Polsce¹¹³.

Bariery formalnoprawne w polskim systemie dystrybucji wskazane zostały m.in. w raporcie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową i Związku Banków Polskich¹¹⁴, w którym wymieniono katalog barier formalnoprawnych związanych z dystrybucją środków unijnych. Wśród nich wymieniono:

- nadmierny formalizm procesu aplikacyjnego, wymóg składania zbyt szczegółowej dokumentacji projektu, czasami mało istotnej z punktu widzenia jego realizacji lub wymagającej dublowania przekazywanych informacji;
- rozbudowane i niejednoznaczne wymagania sprawozdawcze i rozliczeniowe;
- bardzo długie procedury działania po stronie Instytucji Wdrażającej (IW/IZ);
- przypadki nieprzewidywalnego przedłużenia procedur oceny wniosków;
- wydłużające się terminy weryfikacji dokumentów;
- opóźnienia w wypłacie dotacji;
- zmienność przepisów dotyczących zasad dotacji dystrybucji środków unijnych;
- niejednoznaczność w interpretacji przepisów, np. w zakresie pomocy publicznej, pomiędzy instytucjami polskimi a instytucjami unijnymi, czy też w obszarze prawa zamówień publicznych;
- zmienność i niejednoznaczność przepisów prawnych, w tym dotyczących finansowania JST;
- różnice w rozwiązaniach przyjętych w regionalnych programach operacyjnych.

Na bariery prawne w zakresie wydatkowania funduszy strukturalnych uwagę zwrócił również zespół Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” w „Czarnej liście barier dla rozwoju przedsiębiorczości 2012”¹¹⁵. Do grupy barier w wykorzystaniu funduszy zaliczono np.:

¹¹³ E. Haber-Sokołowska, *Problemy pozyskiwania środków unijnych przez polskie jednostki samorządowe*, za NIK.gov.pl/plik/id,1567.pdf [dostęp: 29.09.2013].

¹¹⁴ IBnGR, ZBP, *Rola banków w procesach absorpcji środków unijnych w Polsce – ocena, perspektywy i rekomendacje na lata 2014-2020*, Gdańsk – Warszawa 2012.

¹¹⁵ PKPP „Lewiatan”, *Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości 2012*, Warszawa 2012.

- zbiurokratyzowany proces ubiegania się o dotację wynikający z dużego skomplikowania i nadmiernej szczegółowości regulaminów konkursowych, rozbudowanych list załączników, rozbudowanych wymagań dotyczących treści wniosku, które nie mają związku z opisywanym przedsięwzięciem i pozostają bez wpływu na jakość przedsięwzięcia;
- nadmiernie rozbudowane i nieadekwatne kryteria oceny wniosków o dofinansowanie;
- niestabilność systemu pozyskania środków i realizacji projektów, zmiany zasad realizacji projektów – usztywnianie i komplikowanie systemu (najczęściej w odpowiedzi na pojedyncze nieprawidłowości stwierdzone w konkretnych projektach), częste zmiany dokumentów związanych z pozyskaniem i wydatkowaniem dotacji;
- małą wiarygodność środków odwoławczych w przypadku dokonywania ponownej oceny wniosków przez te same instytucje, od których oceny projektodawca składał protest lub odwołanie;
- brak pełnego opisu procedury odwoławczej, w tym zasad postępowania i terminów w przypadku pozytywnego rozpatrzenia skargi projektodawcy przez wojewódzki sąd administracyjny (na etapie postępowania przed sądami administracyjnymi).

Brak działań mających na celu wyeliminowanie niniejszych problemów może wpłynąć na zmniejszenie zainteresowania wsparciem oferowanych przez Unię Europejską, szczególnie w obliczu przewidywanego obowiązku stosowania w większym zakresie instrumentów zwrotnych (np. pożyczek). Dodatkowo mogą wystąpić problemy związane z zapewnieniem wkładu własnego niezbędnego do realizacji przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Przewiduje się, że np. jednostki samorządu terytorialnego łącznie będą zobligowane do zapewnienia 60,62 mld zł wkładu własnego, podczas gdy prognozowana na lata 2014–2020 łączna wartość środków dla tej grupy beneficjentów ma wynieść 107,2 mld zł.¹¹⁶ Można się więc spodziewać obniżenia potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego w zakresie współfinansowania środkami własnymi inwestycji realizowanych w ramach interwencji UE. Na tę sytuację wpływać będzie m.in. brak zdolności kredytowej samorządów (w znaczeniu prawnym i ekonomicznym) oraz tzw. reguła wydatkowa¹¹⁷.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

Brzozowski P., Glosa do postanowienia WSA z dnia 18 października 2007 r., II SA/Ol 861/07, artykuł dostępny na portalu <http://lex.online.wolterskluwer.pl>

Czapliński W., Mik C., *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, ABC 2005, artykuł dostępny na portalu <http://lex.online.wolterskluwer.pl>

IBnGR, ZBP, *Rola banków w procesach absorpcji środków unijnych w Polsce – ocena, perspektywy i rekomendacje na lata 2014-2020*, Gdańsk/Warszawa 2012.

Kornberger-Sokołowska E., *Problemy pozyskiwania środków unijnych przez polskie jednostki samorządowe*, za NIK.gov.pl/plik/id,1567.pdf, odsłona z 2013-09-29.

Kowalik-Bańczyk K. (red.), Szwarc-Kuczer M., Wróbel A., *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II. Art. 90-222, 2012, artykuł dostępny na portalu <http://lex.online.wolterskluwer.pl>

¹¹⁶ J. Sierak, M. Bitner, A. Gałązka, R. Górniak, *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014-2020*, Warszawa 2013, s. 9-12.

¹¹⁷ Ibidem, s. 56-59.

- Łastawski K., *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2008.
- PKPP „Lewiatan”, *Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości 2012*, Warszawa 2012.
- Pyka M., Wojtyński B. (red.), *Prawo ustrojowe Unii Europejskiej*.
- Saganek P., *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, „Prawo i Praktyka Gospodarcza” 2002.
- Seidel B., *Polityka regionalna, strukturalna i spójności*, [w:] *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, red. W. Weidenfeld i W. Wessels, Gliwice 2002.
- Sierak J., Bitner M., Gałązka A., Górniak R., *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014-2020*, Warszawa 2013.
- Weidenfeld W., Wessel W. (red.), *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, wyd. IV, Gliwice 2002.
- Wróbel A., *Wspólnoty Europejskie, Unia Europejska, państwa członkowskie – zagadnienia ogólne*, [w:] A. Wróbel (red.), M. Bychowska, M. Dąca, W. Postulski, E. Skibińska, A. Szoplińska, I. Twardowska-Mędrek, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Zakamycze 2002, artykuł dostępny na portalu <http://lex.online.wolterskluwer.pl>

Dokumenty organów UE i akty prawne UE:

- COM(2011) 607 final/2 z 14.03.2012 r.
- COM(2011) 608 final z 06.10.2011 r.
- COM(2011) 610 final/2 z 14.3.2012 r.
- COM(2011) 611 final/2 z 14.3.2012 r.
- COM(2011) 612 final/3 z 14.03.2012 r.
- COM(2011)614 final z 06.10.2011 r.
- COM(2011)615/2 final z 14.03.2012 – art. 4 ust. 1 I 3, art. 5, art. 7, art. 8, art. 10-15, art. 17, art. 19, art. 21, art. 21 ust. 2, art. 23, art. 24 ust. 5, art. 44-46, art. 82 ust. 2 i 3, art. 86.
- Dz. Urz. WE 152 z 13.07.1967 Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich.
- Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13.12.2007
- Dz. Urz. UE L 186/1 z 07.07.2006 r.
- Dz. Urz. UE L 210/1 z 31.07.2006 r.
- Dz. Urz. UE L 210/12 z 31.07.2006 r.
- Dz. Urz. UE L 210/19 z 31.07.2006 r.
- Dz. Urz. UE L 210/25 z 31.07.2006 r. art. 3 ust. 2, art. 25-28, art. 32, art. 48, art. 49
- Dz. Urz. UE L 210/79 z 31.07.2006 r.
- Dz. Urz. UE nr C 224 z 31.8.1992, Treaty on European Union, together with the complete text of the Treaty establishing the European Community – Maastricht, 07.02.1992 r.
- Dz. Urz. UE Nr C 340 z 10.11.1997, Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Declarations on Article K.7 of the Treaty on European Union as amended by the Treaty of Amsterdam.
- Dz. Urz. UE C 80 z 10.3.2001, Treaty of Nice amending The Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and certain related acts.
- Dz. Urz. WE nr L 169 z 29.6.1987, Single European Act.
- Dz. Urz. UE C 326/01 z 26.10.2012 r. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community, Luksemburg 8.11.1970, tekst zamieszczony na stronie http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter5/19701008en72realisationbystage.pdf

The Treaty of Rome, 25 march 1957 – tekst nie był publikowany w Dzienniku Urzędowym Wspólnot; tekst zamieszczony na stronie http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf

Treaty Establishing the European Coal and Steel Community and Annexes I-III, Paris 19.04.1951 r., tekst nie był publikowany w Dzienniku Urzędowym Wspólnot, tekst zamieszczony na stronie <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index-old.htm#founding>

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz.UE C 326/01 z 26.10.2012 – art. 3 ust.1, art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 1 i 2, art. 6.

Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz.UE C 326/01 z 26.10.2012 – art. 1, art. 2, art. 3 ust. 1 i 3, art. 4 ust. 2.

Akty prawa krajowego:

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności.

Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 art. 3, art. 3a, art. 4, art. 18–20, art. 25 pkt. 1, art. 26, art. 26 ust. 3, art. 28, art. 30–30i, art. 30 ust. 2, art. 35, art. 37.

Dz.U. z 2013 r. poz. 885 art. 206 ust. 2.

Wyrok z dnia 7 września 2005 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie II GSK 116/05.

Źródła internetowe:

Internet, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0020_pl.htm, odsłona z 2013-09-20.

Internet, http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pl.htm, odsłona z 2013-09-10

Internet, http://www.europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=1&_subMenu=1&_nrDep=893&_Checksum=-2000656157, odsłona z 2013-09-12.

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest identyfikacja i analiza relacji zachodzących pomiędzy Unią Europejską a beneficjentami jej funduszy pomocowych. Autorka na tle historycznych zapisów traktatów pokazuje, w jaki sposób na przestrzeni ostatnich sześćdziesięciu lat kształtowano kompetencje instytucji wspólnotowych i państw członkowskich m.in. w obszarze dzisiejszej polityki rozwoju. Mnogość regulacji prawnych, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym, stanowi obecnie jeden z głównych czynników ryzyka w realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w Polsce. Dystrybucja środków wspólnotowych jest bowiem dziedziną leżącą na pograniczu prawa międzynarodowego, cywilnego i administracyjnego, co powoduje wysoki stopień skomplikowania procedur związanych z współfinansowaniem przedsięwzięć. Usystematyzowanie aktów prawa wspólnotowego i krajowego, jasne nakreślenie kompetencji i odpowiedzialności wszystkich uczestników procesu wydatkowania funduszy strukturalnych (beneficjenta – kraju członkowskiego – instytucji UE) będzie miało kluczowe znaczenie dla ich efektywnego wykorzystania przez Polskę w okresie programowania na lata 2014–2020.

Słowa kluczowe: fundusze strukturalne, kompetencje instytucji UE, kompetencje dzielone, polityka rozwoju, traktaty UE, polityka spójności, dystrybucja funduszy wspólnotowych

LAW-COMPARATIVE ASPECTS OF THE RELATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND BENEFICIARIES OF THE SUPPORT FUNDS

Summary: The subject of the article is identification and analysis of the relationship between the European Union and beneficiaries of the support funds. The author refers to provisions of the treaties on historical background, indicating how during the last sixty years the competences of both the Community institutions and the member states have been shaped in the area of the nowadays development policy. The multitude of law regulations, either on the EU or domestic levels, is one of the main risk factors in the implementation of the projects co-financed from the structural funds in Poland. Distribution of the European financial resources is an area which lies on the border of international, civil and administrative laws. It makes the procedures associated with the co-financing of undertakings more complicated. Systematizing of the European and domestic laws, clear outlining of competence and liabilities for all the participants of the spending structural funds process (beneficiary - member state - EU institution) will be essential for their effective use by Poland in the Programming Period 2014-2020.

Keywords: structural funds, competence of the EU institutions, shared competence, policy of the development, EU treaties, cohesion policy, distribution of the European Community funds