

Piotr Wojewski

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Polska

p_wojewski@yahoo.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7735-5684>

Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania administracji w świetle systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez jednostki sektora finansów publicznych

Administrative agreement as a Legal Form of Administration in the Light of the System of
Implementation of the Structural Funds and the Cohesion Fund by Public Finance Sector
Entities

Abstract: The paper indicates the need to change and modify the definition of “administrative agreement” as a legal form of administration’s activity, constructed still in the legal system of the People’s Republic of Poland and limited by its political conditions and the then organizational structure of public authority. This definition has been functioning until now in administration science textbooks, despite the system changes and new challenges facing public administration connected, among others, with the implementation of EU funds, where this legal form of administration activity plays a particularly important role in the system of distribution of structural and cohesion funds on the territory of the Republic of Poland. This change in the doctrinal definition of an administrative agreement would consist in the fact that, while retaining its other elements, the change would concern the status of entities concluding agreements in regards to their “independence”. The current definition allows for the possibility of concluding such an agreement only with entities independent of each other, not being in the administrative subordination structure. On the other hand, the current legal regulations allow for the possibility of concluding such an agreement between entities that are dependent on each other, whether structurally, functionally or politically, though, for example, the possibility of filling managerial positions by a superior entity in an entity that is a party to such an administrative agreement.

Keywords: administrative agreement, structural Funds, Cohesion Fund, doctrinal definition

Słowa kluczowe: porozumienie administracyjne, Fundusz Spójności, fundusze strukturalne, definicja doktrynalna

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie na potrzebę dokonania zmiany, modyfikacji definicji porozumienia administracyjnego jako prawnej formy działania administracji, skonstruowanej jeszcze w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i ograniczonej jej uwarunkowaniami politycznymi oraz ówczesną strukturą organizacyjną władzy publicznej. Definicja ta funkcjonuje do dziś w podręcznikach nauki administracji, mimo dokonanych zmian ustrojowych oraz nowych wyzwań stojących przed administracją publiczną związanych m.in. z wdrażaniem funduszy unijnych¹, gdzie ta prawna forma działania administracji pełni szczególnie ważną rolę w systemie dystrybucji środków strukturalnych² i Funduszu Spójności³ na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W myśl stworzonej przez prof. Zbigniewa Cieślaka⁴ i funkcjonującej do dzisiaj w literaturze prawniczej⁵ definicji porozumienia administracyjnego, jego istotą jest uwarunkowane faktycznie i prawnie współdziałanie niezależnych podmiotów, którego treść stanowi tworzenie formalnych podstaw wspólnej realizacji określonych zadań administracyjnych oraz podjęcie niezbędnych działań faktycznych i prawnych w celu wykonania zawartego aktu⁶.

Przedmiotowa zmiana doktrynalnej definicji porozumienia administracyjnego polegałaby na tym, iż przy zachowaniu pozostałych jej elementów, zmiana dotyczyłaby statusu podmiotów zawierających porozumienia w zakresie ich „niezależności”. Obecna bowiem definicja dopuszcza możliwość zawarcia takiego porozumienia jedynie z podmiotami niezależnymi od siebie, nie będącymi w strukturze administracyjnego podporządkowania. W mojej ocenie istnieją jednak poważne argumenty, aby doktrynalna definicja porozumienia administracyjnego uwzględniała w swej treści także podmioty, które są zależne od siebie, czy to strukturalnie, funkcjonalnie czy też

1 Na gruncie prawa krajowego system realizacji programów unijnych reguluje przede wszystkim ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1431 ze zm.) – dalej: u.z.r.p.s.

2 Zgodnie z art. 2 pkt 5 u.z.r.p.s. na fundusze strukturalne składają się – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Społeczny, o których mowa w art. 1 Rozporządzenia ogólnego.

3 Zgodnie z art. 2 pkt 6 u.z.r.p.s. Fundusz Spójności oznacza Fundusz Spójności, o którym mowa w art. 1 Rozporządzenia ogólnego.

4 Zbigniew Walenty Cieślak – doktor habilitowany nauk prawnych, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, członek Państwowej Komisji Wyborczej, Profesor i kierownik katedry Nauki Administracji i Ochrony Środowiska WPiA UW. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Rady Służby Publicznej. Członek Rady Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, <http://www.wsa.pl/profesor-zbigniew-cieslak/> (06.01.2020).

5 Z. Cieślak (red.), J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Nauka administracji*, Warszawa 2012, s. 118.

6 Z. Cieślak, *Porozumienia administracyjne*, Warszawa 1985, s. 113.

politycznie poprzez np. możliwość obsadzenia stanowisk kierowniczych przez jednostkę nadrzędną w podmiocie będącym stroną takiego porozumienia.

1. Definicja porozumienia administracyjnego jako prawnej formy działania administracji

Podając dokładnej analizie instytucję porozumienia administracyjnego należy zauważyć, że zgodnie z poglądem dominującym w literaturze (Z. Cieślak, Z. Leoński) oraz w orzecznictwie, porozumienie administracyjne jest umową publicznoprawną, ponieważ dotyczy zadań publicznych. Chociaż taka umowa może mieć skutki cywilnoprawne np. w zakresie przekazywania, zwrotu i rozliczania przekazywanych w ramach porozumienia środków, to dla ważności samego porozumienia nie mogą mieć zastosowania przepisy prawa cywilnego⁷. W przepisach prawa brak jest wyraźnej regulacji instytucji umowy administracyjnej⁸. Nie przekreśla to jednak możliwości stosowania tej formy przez organy publiczne w danym porządku publicznym⁹.

Istotą, jak już wspomniano powyżej, porozumienia administracyjnego jest uwarunkowane faktycznie i prawnie współdziałanie niezależnych podmiotów, którego treść stanowi tworzenie formalnych podstaw wspólnej realizacji określonych zadań administracyjnych oraz podjęcie niezbędnych działań faktycznych i prawnych w celu wykonania zawartego aktu.

Porozumienie może być przy tym podjęte jedynie na podstawie przepisów prawa, np. norm ustrojowych, które pozostawiają podmiotom swobodę zawierania porozumień, a także norm kompetencyjnych, wskazujących porozumienie jako formę wspólnej realizacji zadań¹⁰. Takie regulacje obecnie zawierają w sobie przepisy u.z.r.p.s.

Możliwość zawarcia takiego porozumienia nie jest kwestionowana na gruncie orzecznictwa sądowno-administracyjnego. Przy czym, w przypadku realizacji zadań związanych z wdrażaniem funduszy operacyjnych na terenie Rzeczypospolitej podkreśla się, że wykonywanie obowiązków instytucji zarządzającej przez instytucję pośredniczącą nie zwalnia instytucji zarządzającej z odpowiedzialności za realizację programu operacyjnego¹¹. Z kolei, w praktyce to instytucje wdrażające wykonują większość zadań związanych z realizacją programów finansowanych z udziałem

7 S. Szczepaniak, Międzygminne porozumienia – konieczna staranność, „Samorząd.infor.pl” https://samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/388102,Międzygminne-porozumienia-konieczna-starannosc.html (23.02.2020)

8 Wobec obecnych uregulowań prawnych zawartych przede wszystkim w u.z.r.p.s. należy przyjąć, iż twierdzenia te są już nieaktualne.

9 Z. Cieślak, Umowa administracyjna w państwie prawa, Kraków 2004.

10 J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2010, s. 334.

11 Wyrok NSA z dnia 16 marca 2016 r., II GSK 2310/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/29D-DE346CC> (19.01.2020).

środków europejskich na podstawie zawartych porozumień. Na marginesie tylko, należy zaznaczyć, iż powyższą regułą odpowiedzialności podmiotu zlecającego, obecnie wprost wyraża art. 10 ust. 7 u.z.r.p.s. stanowiąc, iż powierzenie zadań lub zlecenie usług związanych z realizacją programu operacyjnego nie wyłącza odpowiedzialności instytucji zarządzającej za ich realizację.

Jak już też wspomniałem, zgodnie z doktryną porozumienie administracyjne stanowi prawną formę działania administracji. Należy zaznaczyć, że pojęcie form działania administracji nie występuje w przepisach prawa, lecz należy do kategorii pojęć prawnych, używanych i definiowanych na gruncie doktryny i orzecznictwa¹². W wyniku regulacji prawnej środka działania zyskują kwalifikację prawnych środków działania, a ściślej, stają się formami działania administracji¹³. Zgodnie z poglądem prof. Z. Leońskiego¹⁴ prawną formą działania administracji to prawną postać wykonywania przez administrację zadania. Zadaniem, z kolei, jest stan rzeczy który ma być utrzymywany lub osiągnięty. Natomiast, według prof. J. Starościaka¹⁵ prawną formą działania administracji oznacza prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracji, a zatem jest to dopuszczalny prawem środek zastosowany przez administrację, celem załatwienia określonej sprawy.

2. Porozumienie administracyjne w systemie wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez jednostki sektora finansów publicznych

Aby ukazać jak ważną i szczególną rolę pełni obecnie porozumienie administracyjne w realizacji zadań państwa polegających m.in na wspieraniu przedsiębiorczości oraz zapewnieniu rozwoju nowych technologii, w pierwszej kolejności przedstawię wiele instytucji uczestniczących we wdrażaniu funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, liczbę programów oraz wysokość środków przeznaczonych na ich realizację.

Należy stwierdzić, że głównie, za pomocą prawnej formy działania administracji jaką jest porozumienie administracyjne, na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, został stworzony kompletny system dystrybucji środków unijnych realizowany, w przeważającej większości, przez jednostki sektora finansów publicznych¹⁶.

12 M. Masternak, O pojęciu form działania administracji publicznej, (w:) J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 403.

13 M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2005, s. 355.

14 Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, Warszawa 2001, s. 11.

15 J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 40.

16 Odnośnie statusu jednostek sektora finansów publicznych zob. art. 8 i 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.) – dalej: u.f.p.

2.1. Rodzaje instytucji biorących udział we wdrażaniu funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności na terenie Rzeczypospolitej Polskiej

Na poziomie unijnym, najogólniej mówiąc, przyznawanie środków z budżetu Unii Europejskiej odbywa się na podstawie Umowy partnerstwa¹⁷.

W aktualnym stanie prawnym rodzaje instytucji i ich funkcje określa unijne rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.¹⁸ Dla programów realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) pewne odrębne reguły w zakresie kształtowania systemu instytucjonalnego określa rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.¹⁹

Z kolei, na poziomie krajowym dokumentami określającymi rodzaje instytucji w systemie wdrażania programów operacyjnych w latach 2014–2020 oraz jednostki, którym powierzono funkcje instytucji uczestniczących w realizacji UP w latach 2014–2020 jest wspomniana już ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 wraz z Umową Partnerstwa oraz uregulowaniami dotyczącymi poszczególnych programów operacyjnych oraz zawieranymi w zgodzie z nimi porozumienia lub umowy międzyinstytucjonalne.

17 Umowa Partnerstwa (UP) jest dokumentem określającym strategię interwencji funduszy europejskich w ramach trzech polityk unijnych: polityki spójności, wspólnej polityki rolnej (WPR) i wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyB) w Polsce w latach 2014–2020. Instrumentami realizacji UP są krajowe programy operacyjne (KPO) i regionalne programy operacyjne (RPO). Dokumenty te wraz z UP tworzą spójny system dokumentów strategicznych i programowych na nową perspektywę finansową. UP określa z jednej strony kontekst strategiczny w wymiarze tematycznym i terytorialnym, z drugiej zaś wskazuje oczekiwane rezultaty oraz obowiązujące ramy finansowe i wdrożeniowe. UP stanowi punkt odniesienia do określania szczegółowej zawartości programów operacyjnych. Programy operacyjne precyzują specyficzne obszary wsparcia i instrumenty realizacji, z poszanowaniem zapisów UP. Wynegocjowana z Komisją Europejską (KE) UP oraz programy operacyjne stanowią podstawę do realizacji nowej perspektywy finansowej w Polsce, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/14132/_Umowa__Partnerstwa_zmieniona_012016.pdf, (11.01.2020)

18 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE. L Nr 347/320 z 20.12.2013 r.) – dalej: rozporządzenie ogólne.

19 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska Współpraca Terytorialna” (Dz.Urz. UE. L Nr 347/259 z 20.12.2013) – dalej: rozporządzenie EWT.

Jak znaczna jest skala tego przedsięwzięcia i jak istotną rolę w jego wykonaniu, z punktu widzenia realizacji zadań państwa pełni porozumienie administracyjne, można wywnioskować z raportu Ministerstwa Rozwoju Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności (stan na 30 czerwca 2019 r.)²⁰. Z treści tego dokumentu wynika, że w ramach realizacji polityki spójności na lata 2014-2020 zarówno krajowych programów operacyjnych, jak i regionalnych programów operacyjnych, ogólna liczba instytucji uczestniczących wyniosła łącznie 113 instytucji, w tym 22 IZ²¹, 85 IP²² oraz 6 IW²³. W ramach EWT Polska pełni funkcje IZ dla trzech programów transgranicznych: Interreg Polska-Saksonia 2014-2020, Interreg Południowy Bałtyk 2014-2020 i Interreg Polska-Słowacja 2014-2020. W ramach tych programów powołano IZ oraz WST²⁴ (funkcjonujące w ramach CPE)²⁵.

Ponadto we wszystkich programach, w których Polska jest stroną, powołano koordynatora krajowego (programy: Brandenburgia-Polska, Meklemburgia-Pomorze Przednie/Brandenburgia/Polska, Czechy-Polska, Litwa-Polska) albo utworzono krajowy punkt kontaktowy (programy: Region Morza Bałtyckiego, Europa Środkowa, Interreg Europa, URBACT III), które działają w strukturach MR²⁶. Ponadto UW²⁷, których właściwość obejmuje realizację programu, powołują w swoich strukturach kontrolerów I stopnia (KIS²⁸). Łącznie dla EWT utworzono 15 instytucji w tym 1 IZ, 3 WST, 11 KIS²⁹. Na potrzeby raportu przyjęto, że dany podmiot będzie traktowany jako odrębna instytucja za każdym razem, gdy jego funkcje odnoszą się do określonego programu operacyjnego lub będzie on stroną odrębnego porozumienia międzyinstytucjonalnego. Wyjątek stanowią instytucje horyzontalne (IK UP³⁰, IK RPO³¹,

20 https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/78987/raport_potencjal_admin_30_06_2019.pdf (06.01.2020).

21 Instytucje zarządzające.

22 Instytucje pośredniczące.

23 Instytucje wdrażające.

24 Wspólny Sekretariat Techniczny.

25 Centrum Projektów Europejskich.

26 Funkcjonują jeszcze dwa programy EWT, które obejmują swoim wsparciem Polskę. Jest to ESPON oraz INTERACT 2014- 2020. IZ dla tych programów ulokowane są odpowiednio w Ministerstwie Zrównoważonego Rozwoju i Infrastruktury w Luksemburgu oraz w Bratysławie. Ze strony Polski udział w nich nie pociąga za sobą konieczności zaangażowania instytucjonalnego.

27 Urząd Wojewódzki.

28 Kontrolerzy I stopnia.

29 Ze względu na charakter pozostałych jednostek powołanych do obsługi programów EWT – Krajowego koordynatora oraz Krajowego punktu kontaktowego nie są one wliczane jako oddzielne instytucje.

30 Instytucja koordynująca Umowę Partnerstwa.

31 Instytucja do spraw koordynacji wdrożeniowej UP w zakresie 16 RPO.

IA³², instytucja odpowiedzialna za otrzymywanie płatności z KE³³), których właściwość odnosi się do wszystkich lub danej kategorii programów operacyjnych. W konsekwencji pojęcie instytucji – wbrew najbardziej rozpowszechnionemu podejściu – nie jest tożsamy z danym urzędem. Zatem łącznie wybranym podmiotom powierzono w systemie realizacji Umowy Partnerstwa rolę 143 różnych instytucji.

Liczba wszystkich podmiotów tworzących system instytucjonalny Umowy Partnerstwa w ramach polityki spójności (z wyłączeniem instytucji kluczowych) wynosi 106 i uwzględnia: 10 ministerstw, 16 urzędów marszałkowskich, 16 wojewódzkich urzędów pracy, 16 izb administracji skarbowej, 10 urzędów wojewódzkich, 13 urzędów miast, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska Gospodarki Wodnej, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz 31 innych podmiotów. Wśród instytucji kluczowych znajdują się natomiast 25 podmioty, w tym: 3 ministerstwa, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska oraz 16 regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, a także 4 inne podmioty. Pod względem przynależności do sektora finansów publicznych najwięcej jednostek to państwowe jednostki budżetowe (64 podmiotów, wśród których znajdują się m. in. ministerstwa, urzędy wojewódzkie, RDOŚ³⁴, IAS³⁵). Nie wiele mniejszy odsetek stanowią samorządowe jednostki budżetowe (52 podmioty, m.in. UM³⁶, WUP³⁷). WFOŚiGW³⁸ oraz stowarzyszenia powołane w ramach IP ZIT³⁹ mające status samorządowej osoby prawnej, a BGK⁴⁰, FNP⁴¹, GUS⁴², INiG – PIB⁴³, NFOŚiGW⁴⁴, OPI⁴⁵, PARP⁴⁶ oraz PGW WP⁴⁷ państwowej osoby prawnej. NCBiR⁴⁸ jest natomiast agencją wykonawczą⁴⁹. Dwa podmioty stanowią jednostki spoza sek-

32 Instytucja audytowa.

33 Komisja Europejska.

34 Regionalne dyrekcje ochrony środowiska.

35 Izby administracji skarbowej.

36 Urząd Marszałkowski.

37 Wojewódzki Urząd Pracy.

38 Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

39 Instytucja Pośrednicząca Zintegrowane inwestycje terytorialne.

40 Bank Gospodarstwa Krajowego.

41 Fundacja na rzecz Nauki Polskiej.

42 Główny Urząd Statystyczny.

43 Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy.

44 Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

45 Ośrodek Przetwarzania Informacji.

46 Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

47 Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

48 Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

49 Tutaj pojawiła się nieścisłość w opracowaniu, gdyż także Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości jest Agencją wykonawczą. PARP jest państwową osobą prawną, która na mocy art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych

tora finansów publicznych i są to Agencja Rozwoju Pomorza S.A. oraz Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie.

2.2. Skala przedsięwzięcia na przykładzie wybranych programów operacyjnych oraz wysokości środków przeznaczonych na ich realizację

Perspektywa na lata 2014-2020 jest wdrażana w Polsce poprzez 6 krajowych programów operacyjnych zarządzanych obecnie przez Ministerstwo Funduszy oraz Polityki Regionalnej oraz 16 programów regionalnych zarządzanych przez Urzędy Marszałkowskie. Środki unijne w programach krajowych to 45,6 mld euro.

Poza programami krajowymi fundusze unijne przeznaczone są na 16 programów regionalnych (31,15 mld euro). Ich celem jest wspieranie rozwoju wszystkich regionów. Fundusze zarządzane są w tym przypadku nie przez władze centralne, a instytucje samorządowe – czyli zarządy województw. Ponadto w Polsce realizowany jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (8,5 mld euro) oraz Program Rybactwo i Morze (0,5 mld euro).

Z kolei odrębną kategorię stanowią Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej (0,7 mld euro) odróżniające się od programów regionalnych i krajowych, międzynarodowym charakterem oraz naciskiem na współpracę polskich beneficjentów z zagranicznymi partnerami. Przykładowe przedsięwzięcia realizowane ponad granicami mogą dotyczyć ochrony dziedzictwa kulturowego i środowiska, rozbudowy infrastruktury, rozwoju przedsiębiorczości oraz edukacji.

Poza istniejącymi funduszami Unia przeznacza w latach 2014–2020 specjalne środki na programy dające dodatkowe wsparcie w różnych obszarach:

- Program Horyzont 2020 ma stymulować prowadzenie prac badawczych na najwyższym poziomie, wspierać współpracę międzynarodową, innowacyjne przedsiębiorstwa (80 mld euro).
- Program COSME ma ułatwić małym i średnim przedsiębiorstwom dostęp do rynków na terenie Wspólnoty i poza nią, a także ma zapewnić łatwiejszy dostęp do finansowania poprzez gwarancje kredytowe i kapitał (2,3 mld euro).
- Program „Łącząc Europę” będzie najważniejszym instrumentem finansującym strategiczne inwestycje w infrastrukturę w zakresie budowy dróg, linii kolejowych, sieci energetycznych, a także rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych (33 mld euro).
- Program Erasmus+ ma ułatwić pobyt młodych ludzi na stażach za granicą, co w rezultacie przyniesie poprawę ich umiejętności i zwiększy szansę na zatrudnienie (15 mld euro).

(Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.) stała się agencją wykonawczą i tym samym jest jednostką sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 5 u.f.p.).

- Program Kreatywna Europa więcej środków otrzyma europejska kultura, kino, telewizja, muzyka, literatura, teatr, dziedzictwo kulturowe i inne powiązane dziedziny (1,5 mld euro)⁵⁰.

Podsumowując, po przeanalizowaniu powyższych danych liczbowych oraz uwzględnieniu formy prawnej instytucji realizujących zadania z zakresu polityki spójności, z całą pewnością można stwierdzić, że dystrybucja środków unijnych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej jest przedsięwzięciem ogromnym, angażującym znaczną ilość podmiotów, instytucji oraz zasobów ludzkich, wymagającym znacznych nakładów finansowych. Ten system, co należy jeszcze raz podkreślić, zbudowany jest na zasadzie zawartych porozumień administracyjnych, kontraktu terytorialnego lub umowy, zawartej przeważnie pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych i zawierających w swej treści ujednoczone warunki oraz procedury wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych. Sprawia to, że zagadnienie porozumienia administracyjnego jest istotne, a jego definicja powinna odpowiadać obecnym uregulowania prawnym.

2.3. Brak niezależności podmiotów zawierających porozumienia administracyjne w sprawie realizacji zadań związanych z wdrażaniem programów operacyjnych

Mając na uwadze charakter jednostek organizacyjnych uczestniczących we wdrażaniu funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności z całą pewnością można postawić tezę, że instytucje te, co do zasady, nie są niezależne od siebie. Jednakże podkreślenia wymaga, iż to Ustawodawca zdecydował, iż stronami porozumienia administracyjnego, co do zasady, będą podległe sobie jednostki, nie tylko te hierarchicznie podporządkowane w systemie administracji państwowej jak państwowe jednostki budżetowe, ale także jednostki podległe instytucjonalnie oraz politycznie. To podporządkowanie przedstawię na przykładzie dwóch instytucji wymienionych w pkt. 2.1 artykułu. Istotnym, jednakże jest, iż co do zasady, jednostki zawierające obecnie porozumienia administracyjne są jednostkami sektora finansów publicznych i w każdym z nich można znaleźć element hierarchicznego podporządkowania.

2.3.1. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Jedną z takich instytucji jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości – dalej także jako PARP lub Agencja – która jest agencją rządową podlegającą ministrowi właściwemu ds. gospodarki. Powstała ona na mocy ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości⁵¹. Zgodnie z art. 4 ust 1a

50 Informacje zaczerpnięte ze strony <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce> (06.01.2020).

51 (Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 310 ze zm.).

omawianej ustawy, Agencja uczestniczy w realizacji programów operacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju⁵², ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵³ oraz powoływanej już ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020:

- jako instytucja wdrażająca (instytucja pośrednicząca II stopnia) albo pośrednicząca, udzielająca pomocy finansowej beneficjentom określonym w art. 6b ust. 1 lub
- jako beneficjent.

Stosownie do treści ustępu 1b. omawianego przepisu prawa Agencja może pełnić rolę podmiotu wdrażającego instrument finansowy lub fundusz funduszy, o których mowa w rozporządzeniu ogólnym. W zakresie instrumentu, o którym mowa w zdaniu pierwszym, zwanego dalej „instrumentem finansowym”, Agencja podejmuje, opracowuje i finansuje przedsięwzięcia ukierunkowane na wsparcie mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Jako agencja wykonawcza bezpośrednio podległa ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, którym obecnie jest minister rozwoju, miała ona szereg zawartych porozumień administracyjnych z Instytucją Zarządzającą którą pełniła jednostka organizacyjna w ramach Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Natomiast obecnie Instytucją Zarządzającą jest Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej które powstało na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, przez likwidację Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju⁵⁴.

Przykładem służy tutaj chociażby porozumienie w sprawie powierzenia realizacji Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 w zakresie osi priorytetowych: I Przedsiębiorcza Polska Wschodnia i II Nowoczesna Infrastruktura Transportowa zawarte w Warszawie 28 kwietnia 2015 roku pomiędzy ministrem infrastruktury i rozwoju⁵⁵ działającym jako Instytucją Zarządzającą a Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości działającą jako Instytucją Pośredniczącą lub też Porozumienie w sprawie powierzenia Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020 zawarte 21 kwietnia 2016 roku pomiędzy ministrem rozwoju działającym jako Instytucją Zarządzającą oraz Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości jako Instytucją Pośredniczącą.

W konsekwencji, należy stwierdzić, iż funkcjonuje ona w systemie administracji rządowej jako podmiot podległy ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

52 (Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1465).

53 (Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1295).

54 Dz.U. z 2019 r. poz. 2293.

55 Obecnie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Jednocześnie jako podmiot powołany do realizacji zadań bezpośrednio związanych z wdrażaniem programów operacyjnych posiada zawarte porozumienia administracyjne z innymi ministerstwami (jako podmiotami realizującymi zadania Instytucji Zarządzających i Instytucji Pośredniczących), których organy w postaci Ministrów podlegają pod Prezesa Rady Ministrów. Inaczej mówiąc, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości nie będąc organem administracji publicznej, jednocześnie wchodzi w system administracji rządowej właśnie z uwagi na podległość ministrowi rozwoju.

Na uwagę zwraca także fakt, iż będąc agencją wykonawczą⁵⁶ projekt rocznego planu finansowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości ustala jej właściwy organ w porozumieniu z ministrem sprawującym nadzór nad agencją wykonawczą zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych⁵⁷. Inaczej mówiąc jest także jednostką w pełni zależną finansowo od organu nadzorującego jej działalność.

2.3.2. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

Kolejną instytucją zawierającą porozumienia administracyjne na zasadach określonych w u.z.r.p.s. jest Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, dalej także jako Centrum. Zgodnie z treścią ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju z dnia 30 kwietnia 2010 r.⁵⁸ jest ono agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, powołaną do realizacji zadań z zakresu polityki naukowej państwa, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.⁵⁹ Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, w drodze rozporządzenia, nadaje Centrum statut, w którym określa szczegółowy zakres zadań i tryb pracy organów Centrum, organizację Biura Centrum, wartość majątku, powyżej której rozporządzanie nim przez Dyrektora Centrum wymaga zgody Rady Centrum mając na uwadze sprawne i efektywne zarządzanie środkami finansowymi na badania naukowe i prace rozwojowe. Organami Centrum są natomiast Dyrektor Centrum, Rada Centrum oraz Komitet Sterujący do spraw badań naukowych i prac rozwojowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa. Dyrektor jest z kolei powoływany przez ministra właściwego do spraw nauki, dalej także jako minister. Kandydata na stanowisko dyrektora wyłania się w drodze konkursu przeprowadzonego przez ministra. Minister ogłasza konkurs na stanowisko dyrektora oraz w drodze rozporządzenia określa regulaminy konkursów na stanowiska, o których mowa w ust. 1 i 3, sposób wyłaniania komisji konkursowej, sposób publikacji informacji o konkursie oraz dokumentowania spełniania wymagań dotyczących doświadczenia i kwalifikacji zawodowych kandydatów, uwzględniając

56 Zgodnie z art. 18 u.f.p., agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa.

57 Por. art. 21 ust. 2 u.f.p.

58 (Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1770 ze zm.).

59 (Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1668 ze zm.).

konieczność zapewnienia przejrzystości i rzetelności procedury konkursowej. Wynagrodzenie dyrektora ustala minister po zasięgnięciu opinii Rady. Minister odwołuje dyrektora w przypadku:

- złożenia rezygnacji;
- utraty zdolności do pełnienia obowiązków na skutek długotrwałej choroby, trwającej co najmniej 6 miesięcy;
- działania niezgodnego z prawem, zasadami rzetelności, gospodarności, celowości oraz zasadami etyki naukowej;
- zaprzestania spełniania któregokolwiek z wymagań określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2;
- niezatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego Centrum lub jego nieprzedstawienia w terminie określonym w art. 11 ust. 4;
- nieprzeprowadzenia audytu zewnętrznego, o którym mowa w art. 34a.

Jak wynika z powyższego, wskutek tak skonstruowanych przepisów prawa, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki ma ogromny wpływ na funkcjonowanie Instytucji – w mojej ocenie może on również wywierać presję na jej sposób jej funkcjonowania – będąc jednocześnie organem władzy państwowej związanej bezpośrednio politycznie z Instytucją Zarządzającą. Moim zdaniem nie bez znaczenia jest także fakt, iż Centrum funkcjonuje jako jednostka sektora finansów publicznych oraz jako agencja wykonawcza, co dodatkowo może wpływać na ograniczenie jej niezależności.

2.3.3. Argumentacja na rzecz zmiany definicji porozumienia administracyjnego

Istnieją dwa ważne argumenty na rzecz zmiany definicji porozumienia administracyjnego. W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż obecnie, co zostało już wskazane w niniejszym artykule, zostały stworzone regulacje prawne wskazujące zarówno na podmioty, które mogą zawierać porozumienia administracyjne, jak również zasadnicze jego elementy składowe. Przedmiotowe regulacje prawne przedstawię w kolejnym rozdziale. Kolejnym, równie ważnym argumentem jest okres, w którym ona powstała oraz rzeczywistość ustrojowa, w której była tworzona doktrynalna definicja porozumienia administracyjnego.

3. Geneza definicji porozumienia administracyjnego

Należy mieć świadomość, że definicja porozumienia administracyjnego stworzona przez prof. Z. Cieślaka⁶⁰ była osadzona w zupełnie innej rzeczywistości prawnej, społecznej i gospodarczej, co niewątpliwie zaważyło na jej konstrukcji. Wystarczy

60 Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 114.

wskazać tutaj, że skonstruowana w latach osiemdziesiątych zeszłego wieku definicja obejmowała swym zakresem podmiotowym wyłącznie trzy grupy stosunków powstałych w wyniku porozumienia:

- między organami władzy państwowej (terenowe organy przedstawicielskie, organy wykonawcze, komisje);
- między organami władzy a organizacjami społecznymi, spółdzielczymi i innymi państwowymi organami (np. sądy, prokuratury, instytucje);
- między podmiotami spełniającymi funkcje państwowe, nie będących organami władzy państwowej (np. organizacje społeczne, określone grupy obywateli)⁶¹.

Już tak ukształtowana ustrojowo struktura organów władzy publicznej (wtedy wyłącznie państwowej) stanowi o konieczności modyfikacji definicji związanej z ustrojową zmianą Państwa Polskiego dokonaną po roku 1989, jak również pojawieniem się nowych podmiotów w strukturze administracji państwowej, nie wspominając już o utworzeniu samorządu terytorialnego.

Co więcej, temat niezależności także był przedmiotem analizy prof. Z. Cieślaka. W tym zakresie, jak się wydaje, Cieślak⁶² nie podzielał poglądów prof. J. Starościaka⁶³, który wykluczał możliwość zawarcia porozumienia administracyjnego między jednostkami hierarchicznie podporządkowanymi.

Autor definicji dopuszczał bowiem możliwość zawarcia porozumienia administracyjnego między jednostkami powiązanymi węzłami prawnej zależności na podstawie obowiązującego wówczas art. 34 ustawy o radach narodowych⁶⁴, który w swej treści dopuszczał możliwość przekazania niektórych zadań przez wojewódzkie rady narodowe⁶⁵ radom stopnia podstawowego. Można więc zadać sobie pytanie, czy prof. Z. Cieślak już wtedy brał pod uwagę zupełnie nową strukturę ustrojową aparatu administracji, zbliżoną do współczesnej konstytucyjnej decentralizacji władzy publicznej⁶⁶, w której to strukturze rady narodowe wykonywałyby kompetencje organów

61 *Ibidem.*

62 *Ibidem.*

63 J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 1967, s. 74.

64 Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z dnia 20 lipca 1983 r. (Dz.U. Nr 41, poz. 185).

65 Rady narodowe były przedstawicielskimi organami władzy państwowej i podstawowymi organami samorządu społecznego będącymi zarazem organami samorządu terytorialnego ludności w gminach, miastach, dzielnicach miast i województwach.

66 Zgodnie z art. 15 Konstytucji RP ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, gdzie zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe oraz zapewnia jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych w drodze ustawy.

centralnych, na podstawie zawartych porozumień administracyjnych jako zadania zlecone⁶⁷, będąc czymś w rodzaju organów samorządu terytorialnego.

Być może autor definicji rozważał wręcz rozdział ówczesnych rad narodowych jako samorządu terytorialnego od scentralizowanych, partyjnych organów władzy państwowej. Z punktu widzenia współczesności byłby to swego rodzaju postulat wolnościowy, polegający na decentralizacji władzy państwowej, zresztą zakamuflowany w oficjalnej publikacji państwowej.

Zwraca bowiem uwagę fakt, iż według prof. Z. Cieślaka przesłanką do współdziałania podmiotów powiązanych węzłami prawnej zależności jest prawnie określony stopień samodzielności organu zdecentralizowanego, który w sposób decydujący wpływa na możliwości i zakres współdziałania, gdyż tylko w sferze wolnej od bezpośredniej, nieskrępowanej ingerencji organu wyższego może dojść do „merytorycznego” zrównania podmiotów współdziałania. Naturalnie, zakres owej samodzielności prawnej zależy wprost od właściwych norm prawnych regulujących stopień decentralizacji jednostek⁶⁸.

Innymi słowy, w sferze funkcjonującego wówczas aparatu administracji państwowej w rzeczywistości tzw. socjalistycznego ludowładztwa i umacniania terenowych organów władzy i administracji państwowej oraz zapewnienia powszechnego udziału mieszkańców miast i wsi we współrzędzeniu i współodpowiedzialności za sprawę kraju⁶⁹, mówić o faktycznej, a nie pozornej decentralizacji, można było jedynie mając do czynienia z wystąpieniem owej „strefy wolnej od bezpośredniej, nieskrępowanej ingerencji organów wyższego stopnia”⁷⁰. A takich stref, co do zasady, pod rządami Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej ze Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym wraz ze Stronnictwem Demokratycznym nie było.

Przy czym, wobec obecnych uregulowań prawnych nie można zgodzić się z cechami porozumienia administracyjnego według prof. Z. Cieślaka⁷¹, na które wskazał on w swym kluczowym opracowaniu, czyli swobody podejmowania decyzji w sprawie współdziałania i ukształtowania jego treści, równorzędności stron przystępujących do działania oraz niesprzeczności zasadniczych celów i interesów stron. Aktualnie w systemie stworzonym przez Ustawodawcę w zakresie realizacji programów operacyjnych, brak jest możliwości swobodnego decydowania o przystąpieniu do porozumienia administracyjnego oraz brak jest równorzędności stron porozumienia. Przy czym, porozumienia administracyjne podlegają kontroli sądowej, wprost wyra-

67 Zgodnie z aktualnym podziałem zadań administracji państwowej (własne i zlecone), przypis autora.

68 Z. Cieślak, *op. cit.*, s.121.

69 Z preambuły ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

70 Zgodnie z art. 156 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, nadzór nad działalnością samorządu mieszkańców sprawowała właściwa rada narodowa stopnia podstawowego oraz w jej imieniu prezydium.

71 Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 334

zonej w obecnie obowiązujących przepisach prawa.⁷² Należy odnotować fakt, że dopiero ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁷³ został utworzony Naczelny Sąd Administracyjny z siedzibą w Warszawie.

Z kolei kompetencje do rozstrzygania sporów na tle porozumień administracyjnych Naczelny Sąd Administracyjny otrzymał dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa⁷⁴ która dokonała zmiany w art. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷⁵ przez nadanie jemu nowego brzmienia o treści:

„Art. 1. Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie:

- 1) przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych,
- 2) przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1,
- 3) w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2, a także między tym organami a sądami,
- 4) w sprawach wydawania zaświadczeń”

W konsekwencji możliwość rozstrzygania sporów przez niezależne sądownictwo z tytułu zawartych porozumień administracyjnych zaistniała dopiero w 1998 roku., czyli 13 lat po powstaniu definicji porozumienia administracyjnego. Także ta okoliczność przemawia za tym, iż zawarcie porozumienia administracyjnego pomiędzy zależnymi od siebie podmiotami w ramach istniejącego aparatu administracji jest jak najbardziej dopuszczalne.

4. Szczegółowe uregulowania prawne dotyczące instytucjonalnego systemu wdrażania programów operacyjnych

Podstawowym i zasadniczym argumentem na rzecz zmiany definicji porozumienia administracyjnego w kształcie nadanym jej przez prof. Z. Cieślaka, jest fakt, iż obecne uregulowania prawne dopuszczają możliwość zawarcia porozumienia admi-

72 Por. uwagi poczynione na początku artykułu.

73 (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.).

74 (Dz.U. Nr 162, poz. 1126).

75 (Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256) – dalej: k.p.a.

nistracyjnego pomiędzy podmiotami zależnymi, wskazują na podmioty, które mogą je zawierać, oraz istotne elementy, które w swej treści przedmiotowe porozumienia powinny regulować. Wprawdzie regulacje te dotyczą funkcjonowania systemu dystrybucji środków unijnych na terenie RP, jednakże stanowią one podstawę do zmiany doktrynalnej konstrukcji definicji porozumienia administracyjnego.

W rozdziale 4 u.z.r.p.s. (art. 9–14a) określono instytucjonalny system wdrażania programów operacyjnych. W art. 9 ust. 1 tej ustawy wskazano, kto pełni funkcję instytucji zarządzającej w przypadku krajowego programu operacyjnego, programu EWT oraz regionalnego programu operacyjnego. Zgodnie z art. 2 pkt 11 u.z.r.p.s. instytucja zarządzająca oznacza instytucję, o której mowa w art. 125 rozporządzenia ogólnego lub w art. 23 rozporządzenia EWT. Natomiast zgodnie z art. 9 ust. 1 u.z.r.p.s. instytucją zarządzającą jest: minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego – w przypadku krajowego programu operacyjnego oraz w przypadku programu EWT, o ile instytucja zarządzająca została ustanowiona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo zarząd województwa – w przypadku regionalnego programu operacyjnego.

W art. 9 ust. 2 opisano część zadań, za realizację których odpowiada instytucja zarządzająca. Do zadań wskazanych w ust. 2 należy m.in. odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w szczególności kwot związanych z nałożeniem korekt finansowych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub w umowie o dofinansowanie projektu, albo w decyzji o dofinansowaniu projektu, w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań oraz decyzji o zapłacie odsetek, o których mowa odpowiednio w art. 207 ust. 9 i art. 189 ust. 3b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Na potrzeby niniejszego artykułu jednym z najistotniejszych przepisów prawa jest art. 10 u.z.r.p.s., który wskazuje, że instytucja zarządzająca może powierzyć instytucji pośredniczącej⁷⁶, w drodze porozumienia albo umowy, zadania związane z realizacją krajowego albo regionalnego programu operacyjnego (za wyjątkiem powierzenia zadań, związanych z pełnieniem przez nią funkcji instytucji certyfikującej lub zlecaniem usług polegających na realizacji tych zadań, jak również usług polegających na prowadzeniu kontroli systemowych) w tym:

- wydawanie decyzji o zwrocie środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań oraz decyzji o zapłacie odsetek, o których mowa odpowiednio w art. 207 ust. 9 i art. 189 ust. 3b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

76 Zgodnie z art. 2 pkt 9 u.z.r.p.s. instytucja pośrednicząca oznacza podmiot, któremu została powierzona, w drodze porozumienia albo umowy zawartych z instytucją zarządzającą, realizacja zadań w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego.

- wydawanie decyzji o umorzeniu w całości albo w części oraz o odroczeniu albo rozłożeniu na raty spłaty należności wynikających z obowiązku zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań, o których mowa w art. 61 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- rozpatrywanie odwołań od decyzji, o których mowa w pkt 1 i 2, wydawanych w pierwszej instancji przez instytucję wdrażającą.

W ślad za rozwiązaniami prawa unijnego przyjęto, że pełną odpowiedzialność za prawidłowość realizacji programu operacyjnego ponosi instytucja zarządzająca (art. 10 ust. 7 u.z.r.p.s.).

Instytucja pośrednicząca może natomiast za zgodą instytucji zarządzającej powierzyć realizację wybranych zadań związanych z wdrażaniem programów operacyjnych instytucji wdrażającej⁷⁷ (art. 10 ust. 2 u.z.r.p.s.), w tym:

- wydawanie decyzji o zwrocie środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań oraz decyzji o zapłacie odsetek, o których mowa odpowiednio w art. 207 ust. 9 i art. 189 ust. 3b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- wydawanie decyzji o umorzeniu w całości albo w części oraz o odroczeniu albo rozłożeniu na raty spłaty należności wynikających z obowiązku zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań, o których mowa w art. 61 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Jednocześnie powierzenie instytucji wdrażającej części zadań nie zwalnia instytucji pośredniczącej z odpowiedzialności za ich realizację (art. 10 ust. 4 u.z.r.p.s.). W art. 10 ust. 5 u.z.r.p.s. wskazano również, że instytucja zarządzająca lub – za jej zgodą – instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca może nabywać usługi związane z realizacją swoich zadań od innych podmiotów, przy czym pod pojęciem swoich zadań należy rozumieć zadania powierzone odpowiednio przez instytucję zarządzającą lub pośredniczącą na podstawie porozumienia albo umowy.

Z powyższego wynika, że system dystrybucji środków unijnych na terenie Rzeczypospolitej jest dwustopniowy, przy czym zawsze wymagana jest zgoda instytucji zarządzającej na zawarcie porozumienia pomiędzy instytucją pośredniczącą, a instytucją wdrażającą.

Należy zaznaczyć, że przepisy prawa art. 11 ustawy wdrożeniowej regulują konsekwencje nieprzestrzegania zawartych porozumień administracyjnych przez instytucję pośredniczącą lub wdrażającą.

⁷⁷ Zgodnie z art. 2 pkt 10 u.z.r.p.s, instytucja wdrażająca oznacza podmiot, któremu została powierzona, w drodze porozumienia albo umowy zawartych z instytucją pośredniczącą, realizacja zadań w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego.

W przypadkach nieprawidłowej realizacji przez instytucję pośredniczącą lub instytucję wdrażającą zadań powierzonych zgodnie z art. 10 ust. 1 lub 2, nieprzestrzegania przez te instytucje przepisów prawa lub działania niezgodnie z systemem realizacji programu operacyjnego, a także zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 144 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, zwanych dalej „uchybieniami”, instytucja powierzająca zadania lub instytucja zarządzająca może:

- wydać rekomendacje instytucji, której powierzono zadania, wskazujące uchybienia, które powinny zostać usunięte, oraz wskazać termin na ich usunięcie;
- zobowiązać instytucję, której powierzono zadania, do podjęcia określonych działań naprawczych oraz wskazać termin ich wykonania;
- wstrzymać albo wycofać część albo całość dofinansowania z pomocy technicznej dla instytucji, która dopuściła się uchybień, nie usunęła ich w terminie lub nie wykonała działań naprawczych;
- wystąpić do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wykonującego zadania państwa członkowskiego o zawieszenie instytucji desygnacji.

Przez desygnację należy rozumieć potwierdzenie przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wykonującego zadania państwa członkowskiego spełnienia przez instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą i instytucję wdrażającą lub krajowego kontrolera lub wspólny sekretariat, warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego.

Przy czym, desygnacja udzielana jest w formie decyzji, która nie stanowi decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W celu uzyskania desygnacji instytucja zaangażowana w proces realizacji programu operacyjnego musi spełnić kryteria określone w załączniku XIII rozporządzenia ogólnego, odpowiednich do zakresu realizowanych zadań, potwierdzone pozytywną opinią i sprawozdaniem instytucji audytowej oraz zawarcie właściwych porozumień albo umów, o których mowa w art. 10 ust. 1 lub 2 u.z.r.p.s., w tym wykazać opracowanie i wdrożenie zatwierdzonych procedur dotyczących systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego. Szczegółowe kryteria procesu desygnacji określił minister infrastruktury i rozwoju w Wytycznych w zakresie procesu desygnacji na lata 2014-2020⁷⁸.

Z kolei, zasady odpowiedzialności finansowej instytucji pośredniczącej oraz instytucji wdrażającej określa porozumienie lub umowa, o której mowa w art. 10 ust 1 lub 2, zgodnie z art. 11 ust. 4 u.z.r.p.s. Natomiast, jeśli nieprawidłowość indywidualna wynika bezpośrednio z działania lub zaniechania właściwej instytucji lub organów państwa, anulowanie części albo całości dofinansowania w wyniku nałożenia korekty finansowej nie zwalnia instytucji, która dopuściła się uchybień, lub instytucji obo-

78 https://www.pois.gov.pl/media/1271/Wytyczne_w_zakresie_procesu_desygnacji_na_lata_2014_2020_20022015.pdf (06.01.2020).

wiązanej do wypłaty dofinansowania z obowiązku wypłaty równowartości dofinansowania należnego beneficjentowi. W takim przypadku instytucja, która dopuściła się uchybień, jest obowiązana do zapewnienia środków na wypłatę równowartości dofinansowania należnego beneficjentowi lub zwrotu kwoty równej kwocie dofinansowania już wypłaconego beneficjentowi.

Na podstawie u.z.r.p.s. instytucja zarządzająca lub, za jej zgodą, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca może powierzyć realizację czynności technicznych związanych z obsługą swoich zadań innym podmiotom na podstawie odpowiednio porozumienia lub umowy, co jest odrębnym, w moim przekonaniu, rodzajem porozumienia administracyjnego. Przy czym, w u.z.r.p.s. zaznaczono, iż powierzeniu nie podlegają usługi polegające na prowadzeniu kontroli systemowych oraz zadania, o których mowa w art. 126 rozporządzenia ogólnego⁷⁹, ani usługi polegające na realizacji tych zadań. Powierzenie zadań lub zlecenie usług związanych z realizacją programu operacyjnego nie wyłącza odpowiedzialności instytucji zarządzającej za ich realizację.

Wnioski

Mając na uwadze instytucjonalny system wdrażania programów operacyjnych oraz charakter tych instytucji wymienionych powyżej, a w przeważającej części należących do sektora jednostek finansów publicznych, można z całą pewnością stwierdzić, że współpraca na podstawie porozumień administracyjnych tychże instytucji, podmiotów nie spełnia jednego z warunków definicji prof. Z. Cieślaka, w myśl którego istotą porozumienia administracyjnego jest uwarunkowane faktycznie i prawnie współdziałanie niezależnych podmiotów.

Co więcej, to Ustawodawca zdecydował, iż porozumienia administracyjne będą zawierane pomiędzy jednostkami zależnymi, funkcjonującymi w ramach administracji państwowej oraz będącymi co do zasady jednostkami sektora finansów publicznych. Wskazał także, w u.z.r.p.s. na te elementy, które w swej treści powinny zawierać w sobie porozumienia administracyjne m.in. zobowiązanie do stosowania wytycznych, zawieranie umów o dofinansowanie, możliwość wydawania decyzji administracyjnych orzekających o zwrocie dofinansowania.

W konsekwencji, w mojej opinii, porozumienie administracyjne w obecnej rzeczywistości prawnej i społecznej powinno być definiowane jako uwarunkowane faktycznie i prawnie współdziałanie „zależnych lub niezależnych” podmiotów, którego treść stanowi stworzenie formalnych podstaw współdziałania w celu realizacji określonych zadań administracyjnych oraz podjęcie niezbędnych działań faktycznych i prawnych w celu wykonania zawartego aktu.

79 tj. zadania Instytucji certyfikującej program operacyjny.

Z drugiej jednak strony dokonując modyfikacji tej definicji być może należałoby posunąć się nieco dalej i wprowadzić rozróżnienie na porozumienie administracyjne i umowę administracyjną, za Ustawodawcą, na podstawie art. 10 ust 1 i 2 u.z.r.p.s. oraz w myśl treści uzasadnienia do jej uchwalenia⁸⁰. Zgodnie z uzasadnieniem do u.z.r.p.s. oraz treścią wskazanych przepisów prawa, umowa administracyjna byłaby zawierana z podmiotem niezależnym, tj. jednostką spoza sektora jednostek finansów publicznych, a porozumienie administracyjne – z podmiotami zależnymi, w ramach istniejącego aparatu administracji.

BIBLIOGRAFIA

- Cieślak Z. (red.), Bukowska J., Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B., Nauka administracji, Warszawa 2012.
- Cieślak Z., Porozumienia administracyjne, Warszawa 1985.
- Cieślak Z., Umowa administracyjna w państwie prawa, Kraków 2004.
- Leoński Z., Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji, Warszawa 2001.
- Masternak M., O pojęciu form działania administracji publicznej, (w:) J. Filipek (red.), Jednostka w demokratycznym państwie prawa, Bielsko-Biała 2003.
- Starościak J., Prawne formy działania administracji, Warszawa 1957.
- Starościak J., Studia z teorii prawa administracyjnego, Warszawa 1967.
- Stefaniuk M., Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych, Lublin 2005.
- Szczepaniak S., Międzygminne porozumienia – konieczna staranność, Warszawa 2009.
- Zimmermann J., Prawo administracyjne, Warszawa 2010.

80 W tym zakresie zob. rządowy projekt ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, druk nr 2450, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2450> (06.01.2020).