

Wrocław, dn. 23.11.2021 r.

mgr Jarosław Redo

Promotor: dr hab. Witold Srokosz, prof. UWr

STRESZCZENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Niepubliczny beneficjent środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego

Wymierną korzyścią integracji Polski z Unią Europejską jest dostęp do funduszy europejskich. Służą one realizacji celów polityki spójności – wspólnych dla wszystkich państw członkowskich. Traktaty i strategie unijne akcentują przy tym potrzebę inwestowania w rozwój społeczny poprzez wspieranie edukacji, kształcenia ustawicznego, aktywności zawodowej, opieki zdrowotnej i włączenia społecznego. Najważniejszą rolę w realizacji socjalnych celów polityki spójności odgrywa najstarszy fundusz strukturalny, tj. Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Jego znaczenie będzie jeszcze większe w postpandemicznej rzeczywistości, w nowych wieloletnich ramach finansowych UE na lata 2021-2027 w ramach odnowionego EFS+. Natomiast zgodnie z zasadą subsydiarności środki pochodzące z budżetu UE, w tym z EFS, są wydatkowane także przez podmioty niepubliczne.

Podjęta w dysertacji tematyka ma walor poznawczy i praktyczny. Poznawczy, ponieważ podstawowym naukowym założeniem pracy i obszarem badawczym jest poznanie i wyjaśnienie istoty stosunków prawnych w procesie pozyskiwania środków europejskich i realizacji współfinansowanych z nich projektów. Sytuacja prawna niepublicznego wnioskodawcy i beneficjenta środków pochodzących z EFS jest, jak w przypadku wielu podmiotów prawa, złożona i powstaje na skutek nawiązywania stosunków i relacji (*quasi* stosunków) prawnych z podmiotami publicznymi i prywatnymi w sferze prawa administracyjnego, finansowego i cywilnego. Przeprowadzenie analizy ich konstrukcji, sposobu nawiązywania i trwałości oraz źródeł praw i obowiązków konstruujących sytuację prawną niepublicznych wnioskodawców i beneficjentów stanowi główny cel badawczy. Praktyczny wymiar pracy ma swoje odzwierciedlenie w liczbie złożonych wniosków o dofinansowanie i zawartych umowach. W latach 2007-2020 w ramach programów krajowych i osi priorytetowych programów regionalnych współfinansowanych z EFS oceniono ponad 250 tys. wniosków aplikacyjnych i dofinansowano ponad 80 tys. projektów, których beneficjentami w 40% były podmioty niepubliczne.

Przeprowadzone badania, w których wykorzystano metodę funkcjonalną i dogmatyczno-prawną w połączeniu z analizą literatury przedmiotu i orzecznictwa, przyczyniły się do wyprowadzenia wniosku, że system prawny w obszarze realizacji programów operacyjnych powinien spełniać i spełnia pięć zasadniczych funkcji: skuteczności, sprawności, efektywności i elastyczności. Piąta, nadrzędna funkcja, związana jest z zapewnieniem odpowiedniej ochrony środków publicznych (europejskich i krajowych pochodzących z budżetu państwa) finansujących projekty.

Z jednej strony system prawny ma bowiem za zadanie przyczynić się do prawidłowego wykorzystywania tych środków (w aspekcie formalnym i merytorycznym), czyli chronić interesy finansowe UE i państwa członkowskiego. Z drugiej strony, regulacje prawne służą zapewnieniu efektywności ich rozdysponowania, czyli nie tylko mają umożliwić szybką i sprawną alokację, ale także gwarantować osiągnięcie celów polityki spójności oraz trwałych i długookresowych efektów unijnej pomocy. Ponieważ programy i projekty wdrażane są w zmieniających się warunkach społeczno-gospodarczych i prawnych, sposób ich realizacji musi być elastyczny. Elastyczność zapewnia umowna forma przekazywania dofinansowania i określanie sytuacji prawnej beneficjenta w aktach prawnych niemających waloru powszechnie obowiązującego.

Obszar badawczy ma swoje odzwierciedlenie w strukturze dysertacji i zawartości poszczególnych jej części. Praca składa się z sześciu rozdziałów. Pierwszy z nich ma charakter wprowadzający i stanowi merytoryczne rozwinięcie wstępu. Zaprezentowano w nim zakres przedmiotowy i podmiotowy badań oraz założenia metodologiczne, w tym hipotezy i pytania badawcze weryfikowane w zasadniczej części pracy (rozdziały 2-5).

W rozdziale drugim omówiono relację prawną nawiązywaną przez wnioskodawcę i instytucję organizującą konkurs oraz sytuację prawną podmiotu aplikującego o środki europejskie. Ponieważ relacja ta ma na celu, z punktu widzenia wnioskodawcy, kwalifikację projektu do dofinansowania, posłużono się pojęciem stosunku kwalifikacyjnego. Analizie został poddany charakter tego *quasi* stosunku prawnego poprzez próbę określenia, zgodnie z elementami stosunków prawnych, jego podmiotów, przedmiotu i treści.

Rozdział trzeci stanowi próbę określenia elementów konstrukcyjnych stosunku dotacyjnego (wykorzystano pojęcie stosunku dofinansowania jako precyzyjniejszego, bo odnoszącego się do środków pochodzących z budżetu UE), którego nawiązanie skutkuje uzyskaniem statusu beneficjenta. Analizie została poddana umowa o dofinansowanie projektu, warunki jej zawarcia, elementy przedmiotowo i podmiotowo istotne oraz charakter prawny (pod kątem jej cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych cech). Podjęto również problematykę trwałości stosunku dofinansowania, jego aspektu czasowego i modyfikacji w przypadku realizacji kwalifikowanych form projektów – partnerskiego i grantowego. Dopelnieniem rozważań w tej części pracy było sklasyfikowanie praw i obowiązków beneficjenta.

Czwarty rozdział pracy poświęcono swoistym źródłom praw i obowiązków beneficjenta. Ważnym zagadnieniem jest charakter prawny poszczególnych elementów systemów realizacji, które wyznaczają sytuację prawną beneficjenta. Oprócz dokumentów tworzących systemy realizacji programów operacyjnych, prawa i obowiązki tego podmiotu kształtują specyficzne zobowiązania umowne. Przedmiotem rozważań są konstrukcje umów zawieranych przez beneficjenta w związku z realizowanym projektem i nawiązywane za ich pośrednictwem stosunki prawne (partnerstwa, powierzenia grantu, uczestnictwa w projekcie) oraz ich charakter.

W piątym rozdziale poddano analizie indywidualne akty stosowania prawa wydawane wobec wnioskodawcy i beneficjenta w toku ubiegania się o środki europejskie i w związku z realizacją projektu (informacja o negatywnej ocenie wniosku o dofinansowanie, decyzja w przedmiocie zwrotu środków, sankcja wykluczenia z możliwości otrzymania środków europejskich,

odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Rozważania podjęte w tej części pracy koncentrują się na przesłankach, na podstawie których akty te są podejmowane i ich skutkach prawnych dla wnioskodawcy i beneficjenta.

W kończącym pracę podsumowaniu (rozdział szósty) zawarto dwa rodzaje wniosków. Wnioski o charakterze ogólnym dotyczą funkcji systemu prawa zarządzania funduszami unijnymi (efekt badania funkcjonalnego). Natomiast wnioski szczegółowe, zawierające postulaty *de lege ferenda*, zostały wyprowadzone na podstawie weryfikacji hipotez i odpowiedzi na pytania badawcze (efekt badania dogmatyczno-prawnego).

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 31 sierpnia 2021 r.

Jerostaw Redo