



Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności
(druk nr 276)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest dokonanie zmian w przepisach prawnych, które uproszczą system wdrażania funduszy europejskich, przez co zwiększą jego skuteczność i efektywność oraz zapewnią mechanizm koordynacji. Osiągnięciu tych celów służy nowelizacja sześciu ustawach, które obejmuje opiniowana ustawa, przy czym kluczowe wydają się zmiany wprowadzone w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawie o finansach publicznych.

Pośród istotnych zmian wprowadzanych pierwszą z wymienionych ustaw należy wymienić:

- wskazanie organów władzy odpowiedzialnych za politykę rozwoju bez zawężania obszarów prowadzenia tej polityki przez uprawnione organy;
- wskazanie ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego jako koordynatora w zakresie realizacji strategii rozwoju, uprawnionego do podejmowania działań wskazanych w przepisie;
- wprowadzenie do systemu planowania polityki rozwoju, długookresowej polityki rozwoju, jako dokumentu określającego "*główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno – gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju*" w perspektywie co najmniej 15 lat;
- uchylenie przepisów stanowiących podstawę prawną działania stałych konferencji współpracy; na mocy przepisu przejściowego będą one działały przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy;
- wprowadzenie obowiązku opracowywania raportu ewaluacyjnego do każdego programu przed jego przyjęciem, określającego ewaluację skuteczności i efektywności realizacji programu;

- określenie podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie i uzgodnienie programów w podziale na krajowe programy operacyjne, regionalne programy operacyjne i programy rozwoju oraz wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację;
- umożliwienie powierzania instytucjom pośredniczącym uprawnienia do wydawania decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów;
- uregulowanie nowej procedury odwoławczej w zakresie tzw. projektów konkursowych;
- odstąpienie od sporządzania listy podmiotów wyłączonych z możliwości ubiegania się o dofinansowanie programu;
- doprecyzowanie zakresu wytycznych wydawanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, dotyczących programów operacyjnych oraz sformułowanie zakazu zmian wytycznych w zakresie trybu dokonywania wyboru projektów na niekorzyść wnioskodawców w trakcie konkursu;
- utworzenie Komitetu Koordynacyjnego, jako organu opiniodawczo – doradczego Prezesa Rady Ministrów, którego zadaniem jest zapewnianie efektywnej koordynacji programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz Komitetu do Spraw Kontroli i Audytu Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności działającego przy ministrze właściwym do spraw rozwoju regionalnego, sprawującego kontrolę wykorzystania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Zmiany w ustawie o finansach publicznych dotyczą następujących kwestii:

- przesądzenia, że środki o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 3a i 4 ustawy o finansach publicznych (niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA oraz inne środki) przeznaczone na współfinansowanie realizacji programów, projektów i zadań przekazywane będą w formie dotacji rozwojowej;
- uznania, jako wydatków niewygasających w danym roku budżetowym (pozostających na rachunkach beneficjentów) środków przeznaczonych na realizację projektów realizowanych z udziałem wszystkich środków wymienionych w art. 5 ust. 3 pkt 2-3a;
- rozszerzenia możliwości dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu samorządu województwa, również w zakresie programów, dla których samorząd jest Instytucją Pośredniczącą (obecnie zmiany te mogą być dokonywane tylko w przypadku programów, dla których samorząd jest Instytucją Zarządzającą);
- doprecyzowania zasad, w oparciu o które rozdysponowaniu podlegają środki dotacji rozwojowych przeznaczone na realizację krajowych programów operacyjnych i regionalnych programów operacyjnych;

- zniesienia obowiązku podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego uchwał określających środki pochodzące z budżetów tych jednostek, przeznaczone na realizację programów operacyjnych;
- wydłużenia terminu na rozliczanie dotacji rozwojowych po zakończeniu realizacji projektu z 30 do 60 dni.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona została w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 950). W roku prac sejmowych nie dokonano zmian, które miałyby istotne znaczenie z punktu widzenia meritum ustawy.

III. Uwagi szczegółowe

1. Wydaje się, iż należy dokonać zmiany treści art. 16 (zmiana w art. 6 pkt 13), gdyż obecnie jego brzmienie nie jest zrozumiałe (nie wiadomo do czego odnosi się sformułowanie "które realizuje"). Przyjmując, iż intencją autorów jest wskazanie że, okres obowiązywania programów realizujących średniookresową strategię rozwoju kraju lub strategię rozwoju powinien być nie dłuższy niż okres obowiązywania tych strategii, proponuje się wprowadzić poprawkę przedstawioną poniżej.

PROPOZYCJA POPRAWKI:

...) w art. 6 w pkt 13, w art. 16 wyrazy "Programy obejmują" zastępuje się wyrazami "Program obejmuje";

2. Wydaje się, iż w zamierzeniu autorów nowelizacji, art. 19 (zmiana w art. 1 pkt 14) miał się odnosić do trybu opracowywania i uzgadniania projektów programów rozwoju i projektów krajowych programów operacyjnych, natomiast nie miał się odnosić do projektów regionalnych programów operacyjnych (tych dotyczy art. 20). W związku z powyższym, należy rozważyć uzupełnienie treści art. 19, w taki sposób, aby poszczególne rozwiązania prawne odpowiadały rodzajom projektów, których ten przepis dotyczy, a mianowicie:

- 1) art. 19 ust. 6 powinien wskazywać przepisy, które należy stosować przy dokonywaniu zmian programów rozwoju i **krajowych programów operacyjnych**,
- 2) art. 19 ust. 7 pkt 2 powinien odnosić się do ogłaszania komunikatów dotyczących **krajowych programów operacyjnych**.

PROPOZYCJA POPRAWKI:

...) w art. 1 w pkt 14, w art. 19:

- a) w ust. 6 przed wyrazami "programów operacyjnych" dodaje się wyraz "krajowych",
- b) w ust. 7 w pkt 2:
 - w zdaniu wstępnym przed wyrazami "programów operacyjnych" dodaje się wyraz "krajowych",
 - w lit. a przed wyrazami "program operacyjny" dodaje się wyraz "krajowy";

3. Przepis art. 20 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (zmiana w art. 6 pkt 16) nakłada na instytucję zarządzającą obowiązek ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym regionalnych programów operacyjnych. Rozwiązanie to jest odmienne od tego, które przyjęto w odniesieniu do programów rozwoju i krajowych programów operacyjnych, gdyż opracowanie tych programów wiąże się z obowiązkiem ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym komunikatów, których istotnym elementem jest adres strony internetowej, na której instytucja zarządzająca zamieści treść danego programu. Na marginesie należy dodać, iż obecnie obowiązujący art. 20 ust. 3 przewiduje – w odniesieniu do regionalnych programów operacyjnych – rozwiązanie analogiczne do tego, które po wejściu w życie tej nowelizacji dotyczyć będzie programów rozwoju i krajowych programów operacyjnych. W związku z powyższym, należy zapytać, czy celowo wprowadzono odmienne rozwiązanie w odniesieniu do regionalnych programów operacyjnych oraz o przyczyny jego wprowadzania (lektura uzasadnienia do projektu nie daje odpowiedzi na to pytanie).

4. Wątpliwości budzi treść art. 7, która brzmi "*Samorząd województwa dostosowuje strategię rozwoju województwa do wymagań określonych w art. 11 ust. 1d ustawy zmienianej w art. 3, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, każdorazowo w terminie 9 miesięcy od dnia przyjęcia strategii lub planu, o których mowa w art. 11 ust. 1d ustawy zmienianej w art. 3 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, lub ich aktualizacji*". Przepis ten, pomimo, iż został umieszczony wśród przepisów przejściowych wydaje się nie mieć charakteru przejściowego. Istotą przepisów przejściowych jest uregulowanie wpływu nowej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy dotychczasowej, a więc – w przypadku kwestii regulowanych w art. 7 – zobowiązanie samorządu województwa do dostosowania strategii rozwoju województwa opracowanej w oparciu o przepisy dotychczas obowiązujące do nowych wymagań wprowadzanych niniejszą ustawą tj. do obowiązku zapewnienia spójności pomiędzy tą strategią a średniookresową strategią rozwoju kraju, krajową strategią rozwoju regionalnego oraz odpowiednimi strategiami ponadregionalnymi i planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Należy podkreślić, iż po wejściu w życie niniejszej ustawy

obowiązek opracowywania strategii rozwoju województwa z uwzględnieniem treści wymienionych dokumentów będzie wynikał wprost z ustawy (art. 11 ust. 1d ustawy o samorządzie województwa), a nie z przepisu przejściowego.

PROPOZYCJA POPRAWKI:

...) w art. 7 skreśla się wyraz "każdorazowo";

5. Niezrozumiała jest intencja ustawodawcy w zakresie regulacji art. 12. Przepis ten stanowi, iż listy projektów ogłoszone na podstawie art. 28 ust. 1a i 1b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zachowują moc do dnia ich zmiany lub uchylenia. O ile logicznym i racjonalnym jest rozwiązanie przewidujące utratę mocy obowiązującej listy projektów uchylonych, a tyle nie jest zrozumiałe wprowadzenie drugiej z przyczyn, zarówno ze względu na nielogiczność tego rozwiązania jak i jego zbędność (właściwy organ może w każdej chwili uchylić listę). Należy również zauważyć, iż przepis nie wskazuje organu uprawnionego do podjęcia działań określonych w przepisie oraz sposobu podania ich do publicznej wiadomości.

PROPOZYCJA POPRAWKI:

...) w art. 12 wyrazy "zmiany lub uchylenia" zastępuje się wyrazami "uchylenia przez";

6. Przepis art. 13 przewiduje czasowe zachowanie w mocy aktu wykonawczego wydanego na podstawie przepisu upoważniającego uchylanego niniejszą ustawą. Przywołany przepis budzi następujące wątpliwości: **po pierwsze** – zgodnie z § 32 ust. 1 ZTP, uchylenie przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego oznacza utratę mocy obowiązującej przez ten akt z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie, co oznacza, iż rozwiązanie przyjęte w art. 13 jest wadliwe, **po drugie** – pojawia się pytanie o celowość pozostawienia w mocy przez 3 miesiące rozporządzenia, którego treść częściowo została przeniesiona do ustawy (warunki, jakie musi spełniać ekspert) natomiast w pozostałej części wydaje się być nieprzydatna ze względu na brak umocowania w ustawie.

PROPOZYCJA POPRAWKI:

...) skreśla się art. 13.

Renata Bronowska

Główny legislator