



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.2.2021

Druk nr 1328
Warszawa, 26 marca 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 22 posiedzeniu w dniu 25 marca 2021 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

- o Agencji Spójności i Rozwoju wraz z projektem tej ustawy.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił pana senatora Kazimierza Ujazdowskiego do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Tomasz Grodzki

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 25 marca 2021 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Kazimierza Ujazdowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

U S T A W A

z dnia

o Agencji Spójności i Rozwoju

Rozdział 1

Przepis ogólny

Art. 1. Ustawa reguluje zadania i zasady działania Agencji Spójności i Rozwoju, zwanej dalej „Agencją”, w zakresie zarządzania niektórymi funduszami Unii Europejskiej.

Rozdział 2

Zadania Agencji

Art. 2. Agencja jest agencją wykonawczą.

Art. 3. Siedzibą Agencji jest miasto stołeczne Warszawa.

Art. 4. Celem działania Agencji jest zapewnienie:

- 1) efektywnego,
 - 2) politycznie bezstronnego,
 - 3) profesjonalnego,
 - 4) opartego na współdziałaniu rządu i administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego, w dialogu z partnerami społecznymi i gospodarczymi w rozumieniu art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 1378)
- programowania i zarządzania środkami finansowymi z budżetu Unii Europejskiej, w zakresie i na zasadach określonych w ustawie.

Art. 5. Agencja nie podejmuje działań, których celem jest osiągnięcie zysku.

Art. 6. 1. Agencja pełni funkcję instytucji zarządzającej, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania

Granicami i Wiz, zwanego dalej „rozporządzeniem ogólnym”, z uwzględnieniem ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

2. Z zakresu zarządzania, o którym mowa w pkt 1, wyłączone są:

- 1) Europejski Fundusz Rolny;
- 2) Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich;
- 3) Europejski Fundusz Morski i Rybacki;
- 4) Fundusz Azylu i Migracji;
- 5) Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz;
- 6) Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Art. 7. 1. Agencja jest instytucją zarządzającą w odniesieniu do krajowego programu operacyjnego oraz w odniesieniu do programu „Europejska Współpraca Terytorialna”.

2. Do zadań Agencji, jako instytucji zarządzającej, należy w szczególności:

- 1) przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów, spełniających warunki określone w przepisach rozporządzenia ogólnego;
- 2) wybór projektów do dofinansowania;
- 3) zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu;
- 4) zlecanie płatności, o których mowa w art. 188 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), oraz zlecanie wypłaty współfinansowania krajowego z budżetu państwa na rzecz beneficjentów, a w przypadku programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej – dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów;
- 5) zapewnienie aktualności i poprawności danych służących do monitorowania realizacji programu operacyjnego;
- 6) pełnienie funkcji instytucji certyfikującej, o której mowa w przepisach rozporządzenia ogólnego;
- 7) prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym weryfikacja prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów;
- 8) nakładanie korekt finansowych;

- 9) 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 albo w umowie o dofinansowanie projektu, albo w decyzji o dofinansowaniu projektu, w tym:
- a) 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,
 - b) 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,
 - c) rozpatrywanie odwołań od decyzji, o których mowa w lit. a i b, wydawanych w pierwszej instancji przez instytucję pośredniczącą albo instytucję wdrażającą;
- 10) ewaluacja programu operacyjnego;
- 11) monitorowanie postępów realizacji programu operacyjnego;
- 12) zapewnianie informacji o programie operacyjnym i jego promocja.

3. Do Agencji należy także:

- 1) opiniowanie projektów aktów normatywnych organów władzy publicznej dotyczących funduszy Unii Europejskiej lub związanych z tymi funduszami;
- 2) opiniowanie stanowisk zajmowanych przez Polskę w organach Unii Europejskiej dotyczących funduszy Unii Europejskiej;
- 3) współpraca z instytucjami tworzącymi system instytucji rozwoju w rozumieniu ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. z 2020 r. poz. 2011 i 2255);
- 4) współpraca z Komisją Europejską w sprawach dotyczących zadań Agencji;
- 5) współpraca i wszechstronne wspieranie instytucji wdrażających i pośredniczących wszystkich szczebli;
- 6) opiniowanie projektów krajowych programów operacyjnych i regionalnych programów operacyjnych.

Art. 8. Agencja może powierzyć instytucji pośredniczącej, w drodze porozumienia albo umowy, zadania związane z realizacją krajowego programu operacyjnego.

Art. 9. 1. Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego.

2. Projekt planu, o którym mowa w ust. 1, opracowuje Zarząd Agencji, a uchwała Rada Agencji.

Art. 10. Przychodami Agencji są:

- 1) dotacje podmiotowe z budżetu państwa przeznaczone na finansowanie bieżącej działalności Agencji;
- 2) dotacje celowe na finansowanie kosztów inwestycji dotyczących obsługi realizacji zadań Agencji;
- 3) przychody z innych tytułów.

Art. 11. 1. Roczne sprawozdanie finansowe Agencji podlega badaniu przez firmę audytorską.

2. Prezes Rady Ministrów dokonuje wyboru firmy audytorskiej.

Art. 12. 1. Agencja posiada:

- 1) fundusz statutowy;
- 2) fundusz rezerwowy;
- 3) inne fundusze, jeśli obowiązek ich utworzenia wynika z przepisów prawa.

2. Fundusz statutowy Agencji odzwierciedla równowartość netto środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz innych składników majątku, stanowiących wyposażenie Agencji na dzień rozpoczęcia przez nią działalności.

3. Fundusz rezerwowy zwiększa się o zysk netto i zmniejsza o stratę netto.

Art. 13. Ilekroć w obowiązujących przepisach mowa jest o ministrze sprawującym nadzór nad agencją wykonawczą, w odniesieniu do Agencji należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Rozdział 3

Organy i pracownicy Agencji

Art. 14. Organami Agencji są:

- 1) Rada Agencji, dalej zwana „Radą”;
- 2) Zarząd Agencji, dalej zwany „Zarządem”.

Art. 15. 1. Rada sprawuje nadzór nad działalnością Agencji.

2. W celu wykonania swoich obowiązków Rada może badać wszystkie dokumenty Agencji, żądać od Zarządu i pracowników Agencji sprawozdań i wyjaśnień oraz dokonywać rewizji stanu majątku Agencji. Powyższe uprawnienia Rady każdy członek Rady może wykonywać samodzielnie.

3. Rada nie ma prawa wydawania Zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw Agencji.

Art. 16. Do Rady należy, w szczególności:

- 1) określanie kierunków działania Agencji;
- 2) powoływanie i odwoływanie Zarządu;
- 3) uchwalanie, na wniosek Zarządu, rocznych planów finansowych Agencji;
- 4) zatwierdzanie, sporządzonych przez Zarząd, rocznych sprawozdań finansowych Agencji;
- 5) zatwierdzanie, sporządzonych przez Zarząd, rocznych sprawozdań z działalności Agencji, przedstawianych Prezydentowi Rzeczypospolitej oraz Marszałkom Sejmu i Senatowi.

Art. 17. 1. W skład Rady wchodzi:

- 1) minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego – jako współprzewodniczący Rady;
- 2) ministrowie właściwi do spraw:
 - a) administracji publicznej,
 - b) finansów publicznych,
 - c) gospodarki,
 - d) klimatu,
 - e) środowiska;
- 3) inne osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe w administracji rządowej, powoływane i odwoływane przez Prezesa Rady Ministrów, w liczbie, wraz z ministrami o których mowa w pkt 1 i 2, nie większej niż 9;
- 4) osoba wybrana przez członków strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – jako współprzewodniczący Rady;
- 5) 8 członków wybranych przez członków strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego spośród ich grona;
- 6) osoba powołana przez Marszałka Sejmu spośród posłów albo spoza ich grona;
- 7) osoba powołana przez Marszałka Senatu spośród senatorów albo spoza ich grona;

- 8) osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej;
- 9) osoba wybrana na 4 lata przez stronę pracowników w Radzie Dialogu Społecznego;
- 10) osoba wybrana na 4 lata przez stronę pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego.

2. Ministrowie i inne osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe wykonują obowiązki wynikające z członkostwa w Radzie osobiście, z wyjątkiem obowiązków, o których mowa w art. 15 ust. 2.

Art. 18. 1. Powołanie, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 3 i 6–8, następuje na czas kadencji organu, który dokonuje powołania. Organ ten może odwołać powołanego przez siebie członka Rady z ważnych powodów, wskazanych w akcie odwołania.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do wyboru, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4, 5, 9 i 10.

Art. 19. 1. Rada podejmuje uchwały większością głosów w obecności połowy ustawowej liczby członków.

2. W przypadku nieprzedstawienia przez Radę opinii w terminie 14 dni od wpłynięcia do niej wniosku o opinię, przyjmuje się, że opinia Rady jest pozytywna.

Art. 20. 1. Za udział w pracach Rady jej członkom nie przysługuje wynagrodzenie, natomiast może im przysługiwać zwrot uzasadnionych kosztów.

2. Osoby wchodzące w skład Rady w wyniku powołania, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 3 i 6–8, a także wyboru, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4, 5, 9 i 10, nie mogą prowadzić działalności publicznej ani działalności gospodarczej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji.

3. Członkowie Rady nie biorą udziału w ocenie projektów, które bezpośrednio dotyczą przedmiotu ich działalności publicznej lub gospodarczej.

Art. 21. 1. Zarząd składa się z prezesa oraz z 2–5 pozostałych członków.

2. Prezesa, a na wniosek prezesa pozostałych członków, powołuje Rada większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby swoich członków.

3. Stanowisko członka Zarządu może objąć i zajmować osoba, która:

- 1) posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;
- 2) jest obywatelem polskim;
- 3) posiada zdolność do czynności prawnych i nie została pozbawiona praw publicznych;
- 4) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;

- 5) posiada kompetencje kierownicze;
- 6) posiada co najmniej 6-letni staż pracy, w tym co najmniej 3-letni na stanowisku kierowniczym;
- 7) posiada wykształcenie i wiedzę w zakresie niezbędnym do zajmowania tego stanowiska.

4. Powołanie prezesa i odpowiednio każdego z pozostałych członków Zarządu następuje na czas nieokreślony spośród osób w liczbie stanowiącej trzykrotność liczby obsadzanych stanowisk, wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.

5. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio do odwołania prezesa lub pozostałych członków Zarządu, z tym że odwołanie może nastąpić jedynie z ważnych, uzasadnionych powodów; w przypadku pozostałych członków również bez wniosku prezesa.

Art. 22. 1. Zarząd prowadzi sprawy Agencji i reprezentuje Agencję. Do składania oświadczeń woli w imieniu Agencji uprawniony jest prezes jednoosobowo lub dwóch pozostałych członków Zarządu działających łącznie.

2. Do zadań Zarządu należy w szczególności:

- 1) wykonywanie zadań i kompetencji, o których mowa w art. 7;
- 2) sporządzanie projektu rocznego planu finansowego Agencji;
- 3) sporządzanie rocznego sprawozdania z działalności Agencji w roku poprzednim oraz rocznego sprawozdania finansowego Agencji;
- 4) prowadzenie gospodarki finansowej Agencji;
- 5) zarządzanie majątkiem Agencji.

Art. 23. 1. Nabór kandydatów do zatrudnienia na stanowiska pracy w Agencji, z wyłączeniem stanowisk w Zarządzie, jest otwarty i konkurencyjny oraz przeprowadzany na zasadach i w trybie określonych w statucie Agencji.

2. Do pracowników Agencji przepisy art. 3–3b, art. 9, art. 11, art. 17 i art. 19 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 537) stosuje się odpowiednio.

Art. 24. Informacje o naborze na stanowisko prezesa i pozostałych członków Zarządu oraz o naborze kandydatów do zatrudnienia na stanowiska pracy w Agencji ogłasza się przez umieszczenie ogłoszenia w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Agencji oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Agencji.

Art. 25. 1. Szczegółowe zadania organów Agencji i tryb ich wykonywania określa statut.

2. Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu oraz opinii strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, mając na uwadze sprawne i efektywne wykonywanie zadań Agencji, określi w drodze rozporządzenia statut Agencji.

3. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio do zmiany statutu Agencji, z tym że w tej sprawie zasięga się również opinii Rady.

Rozdział 4

Przepisy: zmieniający, przejściowe, dostosowujące i końcowy

Art. 26. W ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w art. 5 w pkt 2 po wyrazach „ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego” dodaje się wyrazy „, Agencję Spójności i Rozwoju”.

Art. 27. Przepisów ustawy nie stosuje się do środków przyznawanych i wydatkowanych w oparciu o rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (Dz. Urz. UE L 347, z 20.12.2013, str. 884).

Art. 28. Celem działania Agencji w rozumieniu art. 4 jest także programowanie i zarządzanie środkami finansowymi z Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Art. 29. Pierwszy skład Zarządu jest powołany na okres 2 lat bez przeprowadzania naboru.

Art. 30. Tworzy się Agencję.

Art. 31. Pracownicy zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego przy realizacji zadań, które zostają przekazane niniejszą ustawą Agencji, mogą zostać przeniesieni za ich zgodą, w drodze porozumienia pracodawców, do Agencji.

Art. 32. 1. Prezes Rady Ministrów określi składniki majątkowe i niemajątkowe stanowiące majątek Agencji w drodze decyzji wydanej nie później niż w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy.

2. Decyzja, o której mowa w ust. 1, stanowi podstawę do wpisania do ksiąg wieczystych i rejestrów tytułu prawnego Agencji do określonych w decyzji składników majątkowych i niemajątkowych.

3. Agencja przejmuje składniki majątkowe, o których mowa w ust. 1, na utworzenie funduszu statutowego.

Art. 33. Plan finansowy Agencji na rok 2021 oraz na rok 2022 ustala minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

Art. 34. Do czasu powołania lub wyboru członków Rady przez wszystkie podmioty, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 3–10, za ustawową liczbę członków Rady uznaje się liczbę członków powołanych lub wybranych do chwili podejmowania uchwały przez Radę.

Art. 35. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 17–20, art. 21 ust. 1–3 i 5, art. 22 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 i 5, art. 23–25 oraz art. 29–34, które wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Programowanie i zarządzanie środkami finansowymi z budżetu Unii Europejskiej jest zadaniem publicznym o szczególnym charakterze ze względu na znaczenie efektywnego wydawania tych środków dla rozwoju gospodarczego kraju, potrzebę zaangażowania wielu instytucji publicznych, konieczność współpracy rządu i samorządu. Pogląd ten zdobywa poparcie nawet w krajach o bardzo silnych tradycjach unitarnych, takich jak Francja gdzie doszło do utworzenia Krajowej Agencji Spójności i Rozwoju Terytoriów Republiki Francuskiej (Popławska, E. 2020. *Krajowa Agencja Spójności Terytoriów Republiki Francuskiej – organizacja i kompetencje*. Warszawa: Kancelaria Senatu).

Zadaniem Senatu i innych instytucji konstytucyjnych odpowiedzialnych za tworzenie prawa jest poszukiwanie najlepszych form instytucjonalnych zapewniających wysokie standardy polityki publicznej w tej dziedzinie. Chodzi o spełnienie celu w postaci zapewnienia efektywnego, bezstronnego politycznie, profesjonalnego programowania i zarządzania środkami finansowymi z budżetu UE. Nie mniej istotne jest umożliwienie lepszej współpracy rządu i administracji rządowej oraz samorządu w realizacji tego zadania, co urzeczywistniałoby wyrażone we wstępie do Konstytucji RP zasady współdziałania władz i pomocniczości.

Zebrane doświadczenie z ostatnich lat wskazuje na to, że dotychczasowy model instytucjonalny oparty na dominacji administracji rządowej tylko w ograniczonym stopniu spełnia te cele. Trzeba podkreślić, że choć samorząd uczestniczy w wykonywaniu tego zadania i ponosi odpowiedzialność za Regionalne Programy Operacyjne, to jego doświadczenie i potencjał wykorzystywany jest jedynie w ograniczonym zakresie. Przedłożony projekt ustawy zakłada, że współdziałanie rządu i samorządu powinno objąć całość tego wyjątkowego zadania publicznego. Dodatkowym argumentem za poszukiwaniem nowych optymalnych form instytucjonalnych jest szczególne wyzwanie agendy budżetowej 2021-2027 jakim jest programowanie i zarządzanie dodatkowymi środkami finansowymi Unii Europejskiej z Pakietu Odbudowy po COVID-19. Doświadczenie walki z pandemią przemawia za synergią rządu i samorządu.

Wnioskodawcy uważają, że powyższe cele nie mogą być spełnione w ramach obecnie obowiązującego prawa i wymagają utworzenia nowej instytucji – Agencji Spójności i Rozwoju.

2. Agencja Spójności i Rozwoju ma być agencją wykonawczą. Będzie ona pełnić, poprzez swoje organy, zadania instytucji zarządzającej, o której mowa w przepisach rozporządzenia ogólnego dotyczącego funduszy Unii Europejskiej, w zakresie krajowego programu operacyjnego. Regionalne programy operacyjne będą zarządzane na dotychczasowych zasadach. Ponadto, Agencja będzie wykonywać kilka innych zadań związanych z funduszami UE, polegających głównie na opiniowaniu lub współpracy z innymi podmiotami (art. 7 ust. 3).

Organami Agencji będą Rada i Zarząd. Skład Rady, liczącej 23 członków, będzie zapewniał równowagę przedstawicieli rządu i samorządu terytorialnego:

- 1) 9 członków to niektórzy ministrowie „działowi”, a także inne osoby wskazane przez premiera (liczba innych osób wskazywanych przez premiera musi pozostać ruchoma ze względu na elastyczną liczbę ministrów kierujących działami),
- 2) 9 członków będzie wyłanianych przez stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- 3) po 1 osobie wskaże Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezydent RP, strona pracowników w Radzie Dialogu Społecznego i strona pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego (w sumie 5 osób).

Rada będzie mieć dwóch współprzewodniczących: jednym będzie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, drugim osoba wskazana przez stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Najistotniejszymi kompetencjami Rady będą: określanie kierunków działania Agencji oraz powoływanie i odwoływanie Zarządu.

Liczący kilka osób zarząd będzie powoływany przez Radę, spośród kandydatów wyłonionych w konkursie. W konkursie zostaną wyłonione 3 osoby na stanowisko prezesa, spośród których Rada powoła prezesa. Podobnie pozostali członkowie zarządu będą powoływani przez Radę spośród wyłonionych w konkursie osób w liczbie stanowiącej trzykrotność obsadzanych stanowisk członków Zarządu.

Do zadań i kompetencji Zarządu będą należały wszystkie zadania i kompetencje przypisane Agencji. Jedną z kluczowych kompetencji Zarządu będzie, w przypadku krajowego programu operacyjnego, wybór projektów do dofinansowania.

Przepisy ustawy znajdą zastosowanie począwszy od rozpoczynającego się okresu rozdziału funduszy europejskich (lata 2021-2027).

Ustawa wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, jednak przepisy ustrojowe oraz przejściowe i dostosowujące mające na celu obsadzenie składu organów Rady oraz rozpoczęcie procesu naboru pracowników Agencji wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

3. Projekt odnosi się do obecnie obowiązujących przepisów prawa europejskiego i krajowego. Należy jednak zwrócić uwagę, że wkrótce wejdą w życie nowe przepisy europejskie dotyczące rozpoczynającego się okresu rozdziału funduszy europejskich. W konsekwencji też ustawodawca krajowy przygotowuje nowe przepisy dotyczące tych zagadnień. Wówczas wymagana będzie w niezbędnym zakresie nowelizacja projektowanej ustawy. W szczególności konieczne będzie uzupełnienie tytułu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, o którym mowa w art. 6 ust. 1 o datę jego wydania, co ma nastąpić wkrótce.

4. Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

5. Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

<p>Tytuł projektu: <i>ustawa o Agencji Spójności i Rozwoju</i></p> <p>Przedstawiciel wnioskodawcy: Senator Kazimierz Michał Ujazdowski</p> <p>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Marek Jarentowski, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9338 Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9082</p>	<p>Data sporządzenia: 25 marca 2021 r.</p> <p>Źródło: inicjatywa ustawodawcza senatorów</p> <p>Nr druku: 320, 320 S, 320 X</p>
--	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Programowanie i zarządzanie środkami finansowymi z budżetu Unii Europejskiej jest zadaniem publicznym o szczególnym charakterze ze względu na znaczenie efektywnego wydawania tych środków dla rozwoju gospodarczego kraju, potrzebę zaangażowania wielu instytucji publicznych, konieczność współpracy rządu i samorządu.

Jednostki sektora finansów publicznych są tworzone w celu realizacji tego typu zadań publicznych i mogą funkcjonować wyłącznie w formach określonych w *ustawie o finansach publicznych*. Katalog form, w jakich działa sektor finansów publicznych, obejmuje podmioty zróżnicowane pod względem formy prawnej i organizacyjnej.

Zdaniem wnioskodawców inicjatywy ustawodawczej, doświadczenia z ostatnich lat wskazują na to, że dotychczasowy model instytucjonalny, oparty na dominacji administracji rządowej w realizacji programów unijnych, sprawdza się w ograniczonym stopniu. Choć samorząd uczestniczy w wykonywaniu i ponosi odpowiedzialność za Regionalne Programy Operacyjne, to jego doświadczenie i potencjał wykorzystywany jest jedynie w ograniczonym zakresie. Dodatkowym argumentem za poszukiwaniem nowych, optymalnych form instytucjonalnych jest szczególne wyzwanie agendy budżetowej 2021–2027, jakim jest programowanie i zarządzanie dodatkowymi, znacznymi środkami finansowymi Unii Europejskiej w celu odbudowy gospodarek krajów członkowskich po COVID-19.

Zadaniem Senatu i innych instytucji konstytucyjnych odpowiedzialnych za tworzenie prawa jest poszukiwanie najlepszych form instytucjonalnych zapewniających wysokie standardy polityki publicznej w tej dziedzinie, które z kolei będą gwarantować efektywne, bezstronne politycznie, profesjonalne programowanie i zarządzanie środkami z budżetu Unii Europejskiej. W przekonaniu wnioskodawców, wskazane cele nie mogą być osiągnięte w ramach obecnie obowiązującego prawa i wymagają utworzenia nowej instytucji – niezależnej Agencji Spójności i Rozwoju.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt.

Rekomenduje się projekt *ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju*, w którym proponuje się utworzenie nowej instytucji – Agencji Spójności i Rozwoju (zwanej dalej również Agencją), która ma pełnić funkcję instytucji zarządzającej, o jakiej mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz.

Celem działania Agencji Spójności i Rozwoju ma być także programowanie i zarządzanie środkami finansowymi Unii Europejskiej w ramach Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności. Z zakresu zarządzania wyłączone będą natomiast Europejski Fundusz Rolny, Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Morski i Rybacki, Fundusz Azylu i Migracji, Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Agencja Spójności i Rozwoju ma być agencją wykonawczą, co oznacza, iż nie będzie upoważniona do podejmowania działań, których celem byłoby osiągnięcie zysku.

Agencja będzie prowadzić samodzielną gospodarkę finansową. Jej roczne sprawozdanie finansowe będzie podlegać badaniu przez firmę audytorską, wybraną przez Prezesa Rady Ministrów.

Przychody Agencji Spójności i Rozwoju mają stanowić dotacje podmiotowe z budżetu państwa przeznaczone na finansowanie bieżącej działalności, dotacje celowe na finansowanie kosztów inwestycji dotyczących obsługi realizacji zadań Agencji oraz przychody z innych tytułów.

Agencja Spójności i Rozwoju będzie miała siedzibę w Warszawie. Kandydaci na członków Zarządu Agencji, w tym na stanowisko prezesa, oraz osoby zainteresowane zatrudnieniem na stanowiskach pracy w Agencji będą wyłaniany w drodze otwartych konkursów. Informacje o naborze na wymienione stanowiska będą ogłaszane zarówno w siedzibie Agencji, jak i w Biuletynie Informacji Publicznej.

Oczekuje się, że projektowana ustawa pozwoli na wdrożenie instytucjonalnego modelu programowania i zarządzania środkami finansowymi z budżetu Unii Europejskiej, cechującego się efektywnością, polityczną bezstronnością, profesjonalizmem, a zarazem stwarzającego ramy dla współdziałania administracji rządowej z samorządem terytorialnym, jak również dla dialogu z partnerami społecznymi i gospodarczymi.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Zmiany cywilizacyjne wymuszają konieczność wprowadzania form organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, które służą zintensyfikowaniu integracji europejskiej. Jedną z form większej integracji, uwzględniającą decentralizację administracji publicznej, są agencje wykonawcze. W Unii Europejskiej zasady działania agencji wykonawczych zostały określone w *rozporządzeniu Rady (WE) Nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiającym statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania z zakresu zarządzania programami wspólnotowymi*.

We Francji ustawą nr 2019-753 z dnia 22 lipca 2019 r. ustanowiono Krajową Agencję Spójności Terytoriów. Instytucja ta realizuje idee wcielenia w życie zasady decentralizacji Republiki Francuskiej oraz zapewnienia prawdziwej równości między terytoriami i ich mieszkańcami. Zadaniem wymienionej Agencji jest koordynacja wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz współpraca z ministrem właściwym do spraw zagospodarowania przestrzennego w określeniu i wprowadzaniu polityk krajowych i europejskich w zakresie spójności gospodarczej, społecznej oraz terytorialnej¹.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego			<ul style="list-style-type: none"> współprzewodniczący Rady Agencji Spójności i Rozwoju obowiązek sprawowania nadzoru nad Agencją Spójności i Rozwoju
minister właściwy do spraw administracji publicznej			członkowie Rady Agencji Spójności i Rozwoju
minister właściwy do spraw finansów publicznych			
minister właściwy do spraw gospodarki			
minister właściwy do spraw klimatu			
minister właściwy do spraw środowiska			
członkowie strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego			<ul style="list-style-type: none"> obowiązek wyrażenia opinii nt. projektu rozporządzenia określającego statut Agencji Spójności i Rozwoju obowiązek wyboru do składu Rady Agencji Spójności i Rozwoju osoby, która będzie pełnić funkcję współprzewodniczącego Rady obowiązek wyboru 8 członków Rady Agencji Spójności i Rozwoju
Marszałek Sejmu			<ul style="list-style-type: none"> obowiązek wyrażenia opinii nt. projektu rozporządzenia określającego/zmieniającego statut Agencji Spójności i Rozwoju obowiązek powołania członka Rady Agencji Spójności i Rozwoju

¹ Źródło: „Krajowa Agencja Spójności Terytoriów Republiki Francuskiej – organizacja i kompetencje”; s.7; dr hab. E. Popławska; Kancelaria Senatu; Opinie i ekspertyzy OE-318 Warszawa 2020.

Marszałek Senatu			<ul style="list-style-type: none"> • obowiązek wyrażenia opinii nt. projektu rozporządzenia określającego/zmieniającego statut Agencji Spójności i Rozwoju • obowiązek powołania członka Rady Agencji Spójności i Rozwoju
Prezes Rady Ministrów			<ul style="list-style-type: none"> • obowiązek określenia, w drodze decyzji, składników majątkowych i niemajątkowych stanowiących majątek Agencji Spójności i Rozwoju • obowiązek wyboru firmy audytorskiej, której zostanie powierzone zadanie badania rocznego sprawozdania finansowego Agencji Spójności i Rozwoju
Prezydent Rzeczypospolitej			<ul style="list-style-type: none"> • obowiązek określenia/zmiany, w drodze rozporządzenia, statutu Agencji Spójności i Rozwoju • obowiązek powołania członka Rady Agencji Spójności i Rozwoju
Rada Ministrów			kompetencja w zakresie wnioskowania do Prezydenta Rzeczypospolitej o określenie/zmianę, w drodze rozporządzenia, statutu Agencji Spójności i Rozwoju
osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe w administracji rządowej, powoływane i odwoływane przez Prezesa Rady Ministrów			członkowie Rady Agencji Spójności i Rozwoju
strona pracowników oraz strona pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego			wybór po jednym członku Rady Agencji Spójności i Rozwoju
pracownicy zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego przy realizacji zadań, które zostaną przekazane Agencji Spójności i Rozwoju			prawo wyrażenia zgody na przeniesienie, w drodze porozumienia pracodawców, do Agencji Spójności i Rozwoju

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

W dniu 8 lutego 2021 r. projekt *ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju* został przesłany w ramach konsultacji następującym podmiotom: Prezesowi Rady Ministrów; Wiceprezesowi Rady Ministrów, Ministrowi Rozwoju, Pracy i Technologii, Przewodniczącemu Rady Dialogu Społecznego; Ministrowi Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej; Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji; Ministrowi Klimatu i Środowiska; Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli; Związkowi Województw Rzeczypospolitej Polskiej; Związkowi Gmin Wiejskich RP; Związkowi Miast Polskich; Związkowi Powiatów Polskich; Unii Metropolii Polskich; Śląskiemu Związkowi Gmin i Powiatów; Unii Miasteczek Polskich; Rzecznikowi Finansowemu; Kancelarii Prezydenta RP; Fundacji Batorego; Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego. Termin nadsyłania opinii wyznaczono na dzień 26 lutego 2021 r.

Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej wyraził opinię, że wobec właściwie funkcjonującego systemu instytucji wdrażania funduszy UE, pozytywnie ocenianego przez Komisję Europejską i jednocześnie zapewniającego pełną absorpcję środków unijnych oraz współpracę z samorządami, partnerami społecznymi i gospodarczymi, projektowana regulacja jest zbędna. Dodatkowo Minister wskazał, że z uwagi na liczne wątpliwości wynikające z analizy przepisów projektu ustawy, nie spełni ona zamierzonego przez projektodawcę celu i może wręcz doprowadzić do zachwiania obowiązującego systemu programowania, wdrażania i zarządzania środkami z funduszy UE.

Minister Klimatu i Środowiska poinformował jedynie, że opiniowanie projektu ustawy koordynuje Ministerstwo Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli stwierdził, że z punktu widzenia wykonywania przez NIK zadań kontrolnych poważne wątpliwości budzi rozwiązanie przewidujące udział w składzie Rady Agencji Spójności i Rozwoju osoby powoływanej przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Ponadto w przesłanej opinii podniesiono, że ustawa powinna bardziej precyzyjnie regulować materię gospodarki finansowej Agencji.

Śląski Związek Gmin i Powiatów ideę przedstawioną w projekcie ustawy ocenił jako cenną i bezsprzecznie ważną w świetle interesów samorządów terytorialnych. Niemniej zwrócił też uwagę to, że ze względu na moment przedłożenia

projektu i czas niezbędny do zakończenia procesu legislacyjnego, powstają pewne wątpliwości związane z aktualnym etapem przygotowań do kolejnego okresu programowania (kwestia potrzeby jak najszybszego wdrożenia środków pochodzących z UE na realizację Polityki Spójności po roku 2020). Według Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, wprowadzenie tak istotnych zmian, jak te przedstawione w projekcie ustawy, wywołuje obawę o możliwość wystąpienia znaczących opóźnień we wdrażaniu Polityki Spójności. Śląski Związek Gmin i Powiatów uznał za istotne także przejrzenie i uzgodnienie podziału kompetencji między nowo powołaną Agencją a ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego oraz rewizji zadań instytucji zarządzającej, gdyż projekt wydaje się nie uwzględniać zarządów województw jako instytucji zarządzających. Ponadto zasugerowano, że uregulowania wymaga również kwestia gospodarki finansowej Agencji.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyraził opinię, że projekt wymaga uzupełnienia w zakresie kosztów wprowadzenia w życie proponowanych rozwiązań prawnych i sposobu ich finansowania, w szczególności w kontekście prawdopodobnych skutków dla budżetu państwa.

Zastępca Prezydenta Miasta Gliwice, zgadzając się co do zasady z celem zgłoszonej inicjatywy, zastrzegł, że z uwagi na konsekwencje, jakie niesie ze sobą powołanie nowej instytucji, projektowana ustawa wymaga doprecyzowania, ponieważ:

- dość pobieżnie odnosi się do istniejącego systemu instytucjonalnego oraz uwarunkowań prawnych,
- wymaga całościowego przejrzenia i wprowadzenia nowego podziału kompetencji między Agencją a ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego,
- pozbawi zarządy województw kompetencji na wielu polach,
- brakuje w niej regulacji dotyczących gospodarki finansowej Agencji,
- powinna regulować także kwestię utworzenia urzędu obsługującego Agencję.

Związek Województw RP przedstawił szereg uwag szczegółowych do projektu ustawy.

Związek Powiatów Polskich ocenił pozytywnie kierunek rozwiązań zaproponowanych w projekcie i przekazał uwagi legislacyjne.

Rzecznik Finansowy nie zgłosił uwag.

W dniu 4 marca 2021 r. na wspólnym posiedzeniu Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisja Ustawodawcza przyjęły projekt ustawy z poprawkami.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2021 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
Dochody ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Wydatki ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Saldo ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

<u>Źródła finansowania</u>	budżet państwa
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Wejście w życie przepisów projektowanej ustawy umożliwi utworzenie nowej instytucji – Agencji Spójności i Rozwoju, która będzie pełnić funkcję instytucji zarządzającej. Podmiot ten będzie zaliczany do sektora finansów publicznych i będzie funkcjonował w formie organizacyjno-prawnej jako agencja wykonawcza. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, dla Agencji będzie corocznie opracowywany plan finansowy, który będzie publikowany w załączniku do ustawy budżetowej. W związku z tym funkcjonowanie Agencji Spójności i Rozwoju będzie wpływało zarówno na dochody i wydatki, jak i saldo sektora finansów publicznych.</p> <p>Z przeprowadzonych analiz wynika, że utworzenie Agencji Spójności i Rozwoju będzie wiązało się z koniecznością wyposażenia tego podmiotu w aktywa trwałe o wartości ok. 7 mln zł. Rzeczywiste wydatki, jakie zostaną poniesione na realizację tego celu, prawdopodobnie będą jednak niższe, gdyż utworzenie Agencji Spójności i Rozwoju będzie wiązało się z reorganizacją funkcjonującej aktualnie struktury realizującej zadania instytucji zarządzającej środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej.</p>

Jednostka ta będzie otrzymywała dotację z budżetu państwa na pokrywanie kosztów funkcjonowania, których wysokość będzie uzależniona od liczby pracowników. Kalkulacja wysokości kapitału obrotowego została sporządzona przy założeniu, że w jednostce tej będzie zatrudnionych ok. 700 osób. Założenie odnośnie do wielkości zatrudnienia przyjęto po dokonaniu analizy struktury organizacyjnej Ministerstwa Funduszy i Rozwoju.

Agencja Spójności i Rozwoju będzie obowiązana do sporządzania sprawozdań finansowych.

Poniżej przedstawiono prognozę wysokości aktywów ogółem (aktywa trwałe i kapitał obrotowy) Agencji Spójności i Rozwoju na koniec pierwszego roku działalności.

Tabela nr 1: Oszacowanie aktywów Agencji Spójności i Rozwoju dla pierwszego roku działalności.

	jedn.	wartość
Aktywa trwałe	mln zł	7
Aktywa obrotowe		19
Aktywa ogółem		26

Zródło: Obliczenia własne.

W Polsce funkcjonuje obecnie 10 podmiotów, które – w ramach statystyki prowadzonej dla sektora finansów publicznych – ujęte są jako agencje wykonawcze.

Najwyższa Izba Kontroli sporządza analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. W opublikowanym dokumencie NIK zaprezentowała m.in. wykonanie wydatków publicznych po konsolidacji, ujętych w planach finansowych stanowiących treść ustaw budżetowych na lata 2015–2019 oraz nieujętych w tych ustawach. Wydatki zostały przedstawione w ujęciu wartościowym oraz według ich struktury. Klasyfikacja ta zawiera także informację zbiorczą o funkcjonujących w sektorze finansów publicznych agencjach wykonawczych. Na podstawie tych informacji można wyciągnąć następujące wnioski:

- udział wydatków agencji wykonawczych w wydatkach sektora finansów publicznych jest nieduży – ok. 0,7%,
- udział wydatków agencji wykonawczych w wydatkach sektora finansów publicznych jest stabilny – w 2015 r. kształtował się na poziomie 0,8%, a następnie w latach 2016–2019 wynosił ok. 0,7%.

Zważywszy na skutki funkcjonowania 10 podmiotów klasyfikowanych jako agencje wykonawcze, można postawić tezę, że wpływ realizacji zadań publicznych związanych z wypełnianiem zadań instytucji zarządzającej przez Agencję Spójności i Rozwoju na sektor finansów publicznych, w długim okresie, będzie marginalny.

Jednostki sektora finansów publicznych są tworzone w celu realizacji zadań publicznych i mogą funkcjonować wyłącznie w formach określonych w *ustawie o finansach publicznych*. Katalog form, w jakich działa sektor finansów publicznych, obejmuje podmioty zróżnicowane pod względem prawnym i organizacyjnym. Katalog form jest zamknięty i obejmuje również agencje wykonawcze, które zostały wprowadzone do systemu prawnego, jak napisano w uzasadnieniu do projektu *ustawy o finansach publicznych*², z uwzględnieniem doświadczenia Unii Europejskiej („Rozwiązania zaproponowane dla agencji wykonawczej są wzorowane na przyjętych w Rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej”³).

Mając na względzie wydatki na utworzenie Agencji Spójności i Rozwoju, jej prawdopodobnie marginalny wpływ na sektor finansów publicznych w długim okresie oraz wielkość środków pochodzących z Unii Europejskiej, którymi ma gospodarować ta instytucja zarządzająca, można przyjąć, że kluczową kwestią jest odpowiedź na pytanie co do efektywności projektowanego rozwiązania organizacyjnego w zakresie wypełniania zadań publicznych. Chodzi w istocie o to, w jakim stopniu proponowana forma organizacyjna wypełni funkcję instytucji zarządzającej w odniesieniu do środków pochodzących z Unii Europejskiej i czy w porównaniu z obecną strukturą organizacyjną zadania publiczne będą realizowane bardziej efektywnie.

² Zródło: Druk Sejmowy nr 1912; 2007 r.

³ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 58/2003 z dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. UE L z dnia 16 stycznia 2003 r.).

W celu postawienia diagnozy co do tak określonej problematyki poniżej przedstawiono zestawienie prezentujące porównanie tradycyjnej formy i nowego zarządzania publicznego.

Tabela nr 2: Tradycyjne a nowe zarządzanie publiczne.

Element wyróżniający	Tradycyjne zarządzanie w sektorze publicznym	Nowe zarządzanie publiczne
Struktura organizacyjna	Scentralizowane	Podzielone pomiędzy jednostki zorganizowane wokół poszczególnych usług
Relacje pomiędzy jednostkami administracji i wewnątrz nich	Niekoreślone, bezterminowe	Bazujące na kontraktach
Sposób działania	Nacisk na etykę rządzenia bez zmian organizacyjnych	Adopcja sposobów zarządzania z sektora prywatnego
Sposób finansowania	Staż lub rosnący budżet	Cięcia w używaniu zasobów
Styl zarządzania	Ważna rola umiejętności politycznych i znajomości przepisów	Przejrzyste zarządzanie
Orientacja na wyniki	Używanie domniemych i niejawnych standardów	Potrzeba jasno określonych celów
Sposób kontroli	Kontrolowanie tylko procedur i reguł związanych z wydawaniem pieniędzy	Kontrola wyników i rezultatów

Źródło: Biuro Analiz Sejmowych nr 17(109) „Agencje wykonawcze”; Kamila Marchewka – Bartkowiak; J.G. Van Helden, *Is Financial Stress an Incentive for the Adoption of Business like Planning and Control in Local Government? A Comparative Study of Eight Dutch Municipalities, Financial Accountability & Management*, 16 (1), February 2000, s. 84, cyt. [za:] K. Opolski, P. Modzelewski, „Zarządzanie jakością w usługach publicznych”, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2004, s 35.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2021 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak bezpośredniego wpływu. W długim okresie efektywne wydatkowanie środków unijnych ma istotny wpływ na rozwój gospodarczy kraju.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak bezpośredniego wpływu.						

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

Marginalny wzrost obciążeń regulacyjnych. Działalność Agencji Spójności i Rozwoju będzie wiązała się z obowiązkiem sporządzania rocznych sprawozdań, które będą podlegać badaniu przez audytora.

9. Wpływ na rynek pracy.

Brak bezpośredniego wpływu.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne	<input type="checkbox"/> demografia	<input type="checkbox"/> informatyzacja
<input checked="" type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny	<input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> zdrowie
<input type="checkbox"/> inne:		

W projektowanym systemie zarządzania i wydatkowania środków europejskich doświadczenie i potencjał samorządu terytorialnego będą wykorzystywane w szerszym niż dotychczas zakresie.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem kilkunastu przepisów, które wejdą w życie po upływie 14 dni.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projektowa ustawa, z uwagi na jej fundamentalne znaczenie dla procesu zarządzania środkami z budżetu UE, powinna podlegać ewaluacji po 2027 r. Ocena *ex post* powinna wykazać, w jakim stopniu zostały osiągnięte cele przyświecające projektowanej ustawie, tj. czy programowanie i zarządzanie środkami finansowymi z budżetu Unii Europejskiej w ramach perspektywy finansowej 2021–2027 spełnia kryteria efektywności, politycznej bezstronności, profesjonalizmu i czy opiera się na współdziałaniu rządu i administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego, w dialogu z partnerami społecznymi i gospodarczymi.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Oszacowanie wysokości aktywów Agencji Spójności i Rozwoju na koniec pierwszego roku działalności
Wpływ Agencji Spójności i Rozwoju na sektora finansów publicznych w długim okresie

**Oszacowanie wysokości aktywów
Agencji Spójności i Rozwoju na koniec pierwszego roku działalności**

1. Szacunek wysokości aktywów trwałych Agencji Spójności i Rozwoju. Z dokonanych obliczeń wynika, że wysokość aktywów trwałych Agencji Spójności i Rozwoju na koniec pierwszego roku działalności powinna wynosić **ok. 7 mln zł**. Kalkulacja wysokości tych aktywów została sporządzona przy następujących założeniach:

- przeciętna wartość aktywów trwałych przypadająca na 1 etat – ok. 10 tys. zł;
- liczba etatów – 700.

Tabela nr 3: Oszacowanie wysokości aktywów trwałych Agencji Spójności i Rozwoju w pierwszym roku działalności.

	jedn.	parametr	uwaga
założenia			
przeciętna wartość aktywów trwałych przypadająca na 1 etat	[zł/etat]	9 897	
przeciętna liczba zatrudnionych	etaty	700	
obliczenia			
Aktywa trwałe	[mln zł]	7	oszacowana wartość aktywów trwałych Agencji Spójności i Rozwoju

Źródło: Obliczenia własne.

Uzasadnienie przyjętych założeń:

- **przeciętna wartość aktywów trwałych przypadająca na 1 etat:** Założenie odnośnie do przeciętnej wartości aktywów trwałych przypadających na 1 etat przyjęto po dokonaniu analizy funkcjonowania agencji wykonawczej Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Podmiot ten został utworzony w 2017 r., przy czym w sprawozdaniu bilansowym prezentującym stan na koniec tego roku nie wykazano jeszcze żadnych składników majątkowych. Dopiero sprawozdania bilansowe przedstawiające stan aktywów na koniec 2018 r. oraz 2019 r., w połączeniu z danymi o liczbie etatów, pozwoliły oszacować przeciętną wartość aktywów trwałych przypadającą na 1 etat, która wynosiła 9 897 zł.

Tabela nr 4: Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

	jedn.	2018	2019	przeciętna w latach 2018-2019
dane				
Aktywa trwałe	[zł]	285 004,96	485 028,24	
Aktywa obrotowe		2 390 666,46	2 988 133,59	
Aktywa ogółem		2 675 671,42	3 473 161,83	
przeciętna liczba zatrudnionych (etaty)	etaty	27,0	52,5	
szacowanie wartości parametru				
Wartość aktywów trwałych przypadająca na 1 etat	[zł/etat]	10 556	9 239	9 897

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

- **liczbę etatów** Agencji Spójności i Rozwoju przyjęto na poziomie 700 po dokonaniu analizy statutu Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz schematu organizacyjnego.

2. **Szacunek wysokości kapitału obrotowego Agencji Spójności i Rozwoju.** Z dokonanych obliczeń wynika, że wysokości kapitału obrotowego Agencji Spójności i Rozwoju na koniec pierwszego roku jej działalności powinna wynosić **ok. 19 mln zł.**

Metodologia. W celu oszacowania wysokości kapitału obrotowego Agencji Spójności i Rozwoju na koniec pierwszego roku jej działalności dokonano analizy kształtowania się kosztów funkcjonowania agencji wykonawczych w zależności od liczby zatrudnionych.

Tabela nr 5: Koszty funkcjonowania agencji wykonawczych i zatrudnienie.

	koszty funkcjonowania	zatrudnienie
	[tys. zł]	[liczba etatów]
Polska Agencja Kosmiczna	27 501	67
Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	23 557	60
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	121 937	600
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	212 048	542
Narodowe Centrum Nauki	50 674	167
Agencja Mienia Wojskowego	439 917	1 247
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1 390 245	11 302
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	374 706	2 110
Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych	56 433	630
Agencja Rezerw Materiałowych	102 933	710

Źródło: Ustawa budżetowa na rok 2021 – druk senacki nr 294.

Zastosowanie zmiennej liczby zatrudnionych w analizie regresji w celu uzyskania funkcji analitycznej znajduje uzasadnienie w strukturze kosztów funkcjonowania agencji wykonawczych. Z analizy struktury kosztów funkcjonowania Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego wynika, że koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi przeciętnie w latach 2018–2019 stanowiły ok. 59% kosztów funkcjonowania tego podmiotu.

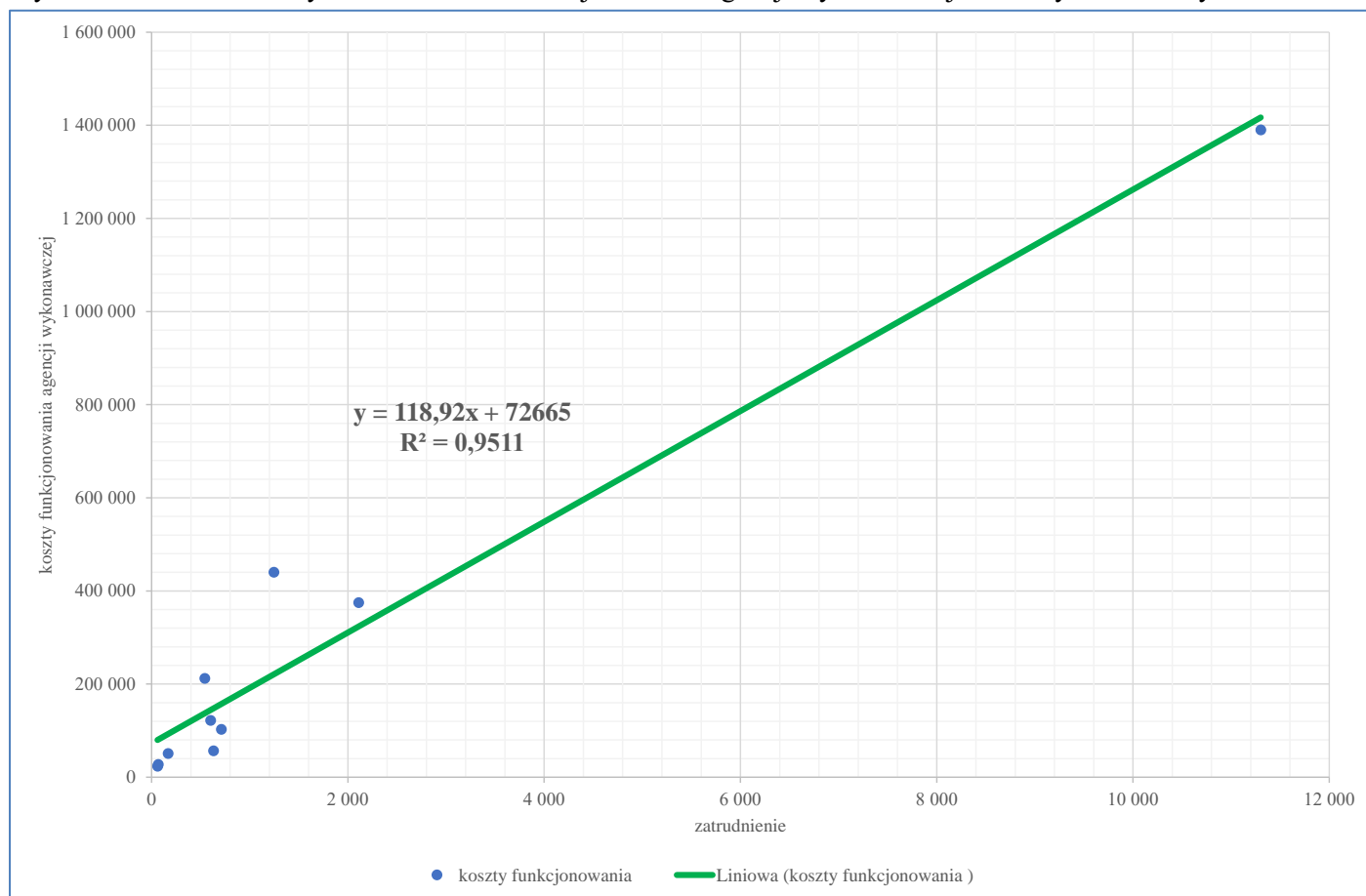
Tabela nr 6: Koszty funkcjonowania Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

	jedn.	2018	2019	przeciętna w latach 2018-2019	struktura kosztów
				[zł]	[%]
dane		obliczenia			
Koszty działalności		8 237 859,60	15 519 392,17	11 878 626	100%
Amortyzacja		12 446,58	151 737,00	82 092	1%
Zużycie materiałów i energii		1 025 363,96	444 535,45	734 950	6%
Usługi obce		2 320 002,04	5 377 583,50	3 848 793	32%
Podatki i opłaty		32 111,00	51 514,34	41 813	0%
Wynagrodzenia		4 016 591,40	7 806 606,54	5 911 599	50%
Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia na rzecz pracownika		711 597,99	1 395 105,89	1 053 352	9%
Pozostałe koszty rodzajowe		119 746,63	292 309,45	206 028	2%
Wartość sprzedanych towarów i materiałów		0,00	0,00	0	0%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Na podstawie danych prezentujących plany finansowe agencji wykonawczych, zamieszczonych w ustawie budżetowej na rok 2021, dokonano analizy regresji wysokości tych kosztów od liczby zatrudnionych. Uzyskana postać analityczna funkcji wyrażająca zależność liniową cechuje się wysoką dokładnością (R^2 wynosi 0,9511).

Wykres nr 1: Zależność wysokości kosztów funkcjonowania agencji wykonawczej od liczby zatrudnionych.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych zamieszczonych w ustawie budżetowej na rok 2021 – druk senacki nr 294.

W związku z tym istnieją podstawy do zastosowania tej zależności do oszacowania kosztów funkcjonowania Agencji Spójności i Rozwoju w okresie roku oraz w ujęciu miesięcznym, przy założeniu, że liczba etatów nowej agencji wykonawczej będzie kształtować się na poziomie 700. Kapitał obrotowy powinien także umożliwiać pokrycie nieprzewidywanych wydatków. Agencja Spójności i Rozwoju ma być dotowana z budżetu państwa. Uwzględniając wysoką pewność źródła finansowania, można przyjąć założenie odnośnie do rezerwy na nieprzewidziane wydatki w wysokości 50% kosztów w skali miesiąca. W konsekwencji kapitał obrotowy został obliczony w wysokości 150% kosztów działalności w okresie 1 miesiąca, co daje kwotę **ok. 19 mln zł**.

3. **Szacunek wysokości aktywów ogółem Agencji Spójności i Rozwoju.** Biorąc pod uwagę wysokość oszacowanych aktywów trwałych oraz kapitału obrotowego, należy stwierdzić, że na koniec pierwszego roku działalności Agencja Spójności i Rozwoju powinna dysponować aktywami ogółem wykazanymi w sprawozdaniu bilansowym na kwotę **ok. 26 mln zł**.

Tabela nr 7: Oszacowanie aktywa Agencji Spójności i Rozwoju dla pierwszego roku działalności.

	jedn.	wartość
Aktywa trwałe	mln zł	7
Aktywa obrotowe		19
Aktywa ogółem		26

Źródło: Obliczenia własne.

Wpływ Agencji Spójności i Rozwoju na sektor finansów publicznych w długim okresie

Informacja nt. podmiotów sektora finansów publicznych klasyfikowanych jako agencje wykonawcze. Agencje wykonawcze zostały wymienione w art. 30 ustawy budżetowej na rok 2021. Aktualnie w tej formie organizacyjno–prawnej funkcjonuje 10 podmiotów zaklasyfikowanych do sektora finansów publicznych. W załączniku nr 11 do ustawy budżetowej zostały przedstawione ich plany finansowe. Jednym z podmiotów działających jako agencja wykonawcza jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁴ (ARiMR) powstała w 1994 r. w celu wspierania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. ARiMR została wyznaczona przez Rząd RP do pełnienia roli akredytowanej agencji płatniczej. Zajmuje się wdrażaniem instrumentów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej oraz udziela pomocy ze środków krajowych. ARiMR w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa na lata 2014–2020 jest podmiotem wdrażającym instrumenty pomocy finansowanej z następujących funduszy unijnych:

- Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji (EFRG), w ramach którego Agencja realizuje instrumenty pomocy z I filara WPR: płatności bezpośrednie, wspólna organizacja rynków owoców i warzyw.
- Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), z którego finansowane są wszystkie działania dotyczące rozwoju i wzrostu konkurencyjności polskiego rolnictwa, przetwórstwa żywności i obszarów wiejskich (II filar WPR).
- Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), w ramach którego wspierane są przedsięwzięcia na rzecz tworzenia zrównoważonego i konkurencyjnego rybołówstwa i akwakultury, społecznego rozwoju terytorialnego obszarów rybackich.

Tabela nr 8: Plany finansowe agencji wykonawczych na 2021 rok, przedstawione w załączniku nr 11 do projektu ustawy budżetowej na rok 2021.

	Przychody ogółem	Zatrudnienie
	[mln zł]	[w przeliczeniu na pełne etaty]
Polska Agencja Kosmiczna	27,5	67
Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	188,1	60
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	268,4	600
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	1 470,8	542
Narodowe Centrum Nauki	1 317,1	167
Agencja Mienia Wojskowego	1 392,0	1 247
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1 886,9	11 302
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	617,7	2 110
Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych	117,0	630
Agencja Rezerw Materiałowych	322,8	710

Źródło: Ustawa budżetowa na rok 2021– druk senacki nr 294.

Jednostki sektora finansów publicznych są tworzone w celu realizacji zadań publicznych i mogą funkcjonować wyłącznie w formach określonych w *ustawie o finansach publicznych*. Katalog form, w jakich działa sektor finansów publicznych, obejmuje podmioty zróżnicowane pod względem formy prawnej i organizacyjnej. Katalog form jest zamknięty, obejmuje także agencje wykonawcze, które zostały wprowadzone do systemu prawnego, jak napisano w uzasadnieniu do projektu *ustawy o finansach publicznych*⁵, z uwzględnieniem doświadczenia Unii Europejskiej („Rozwiązania zaproponowane dla agencji wykonawczej są wzorowane na przyjętych w Rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej”⁶).

⁴ Źródło: Sporządzono na podstawie informacji zamieszczonej na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

<https://www.arimr.gov.pl/o-arimr/informacje-o-agencji.html>

⁵ Źródło: Druk Sejmowy nr 1912; 2007 r.

⁶ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 58/2003 z dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. UE L z dnia 16 stycznia 2003 r.).

W Unii Europejskiej, funkcjonuje w tej formie organizacyjnej szereg instytucji, które sprawnie wypełniają zadania powierzone im przez Komisję Europejską. Z przeprowadzonych audytów tych podmiotów wynika, że kluczowym elementem warunkującym osiągnięcie korzyści zakładanych w związku z wprowadzeniem tego rozwiązania jest sposób reorganizacji systemu oraz oszczędności wynikające z ponoszenia niższych kosztów osobowych.

W Polsce Najwyższa Izba Kontroli sporządza analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. W opublikowanym dokumencie NIK zaprezentowała m.in. wykonanie wydatków publicznych po konsolidacji, ujętych w planach finansowych stanowiących treść ustaw budżetowych na lata 2015–2019 oraz nieujętych w tych ustawach. Wydatki zostały przedstawione w ujęciu wartościowym oraz według ich struktury. Klasyfikacja ta zawiera także informację zbiorczą o funkcjonujących w sektorze finansów publicznych agencjach wykonawczych. Na podstawie tych informacji można wyciągnąć następujące wnioski:

- udział wydatków agencji wykonawczych w wydatkach sektora finansów publicznych jest nieduży – ok. 0,7%,
- udział wydatków agencji wykonawczych w wydatkach sektora finansów publicznych jest stabilny – w 2015 r. kształtował się na poziomie 0,8%, a następnie w latach 2016–2019 wynosił ok. 0,7%.

Tabela nr 9: Wykonanie wydatków publicznych po konsolidacji, ujętych w planach finansowych stanowiących treść ustaw budżetowych na lata 2015–2019 oraz nieujętych w tych ustawach [mld zł].

	2015	2016	2017	2018	2019
Sektor finansów publicznych	731,8	747,9	790,3	860,8	923,7
Wydatki zawarte w ustawie budżetowej	446,7	454,6	466,1	499,3	527,4
Budżet państwa	154,2	161,7	169,2	175,4	171,4
Budżet środków europejskich	50,1	44,1	38,3	50,0	51,7
Państwowe fundusze celowe	229,6	236,4	246,3	260,6	286,8
Agencje wykonawcze	6,0	5,4	5,4	5,9	6,7
Instytucje gospodarki budżetowej	1,0	0,9	0,8	0,9	1,0
Pozostałe państwowe osoby prawne	5,8	6,0	6,0	6,5	9,7
Wydatki niezawarte w ustawie budżetowej	285,1	293,3	324,2	361,5	396,3
Jednostki samorządu terytorialnego	168,7	178,5	201,6	228,3	246,9
Łącznie NFZ i SPZOZ-y	75,1	77,4	83,8	90,1	100,5
Uczelnie publiczne	23,2	20,1	20,8	22,5	24,3
Pozostałe jednostki	18,0	17,3	17,9	20,5	24,6

	Wydatki publiczne ogółem = 100				
	2015	2016	2017	2018	2019
Wydatki zawarte w ustawie budżetowej	61,0	60,8	59,0	58,0	57,1
Budżet państwa	21,1	21,6	21,4	20,4	18,6
Budżet środków europejskich	6,8	5,9	4,8	5,8	5,6
Państwowe fundusze celowe	31,4	31,6	31,2	30,3	31,0
Agencje wykonawcze	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Instytucje gospodarki budżetowej	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pozostałe państwowe osoby prawne	0,8	0,8	0,8	0,8	1,1
Wydatki niezawarte w ustawie budżetowej	39,0	39,2	41,0	42,0	42,9
Jednostki samorządu terytorialnego	23,1	23,9	25,5	26,5	26,7
Łącznie NFZ i SPZOZ-y	10,3	10,3	10,6	10,5	10,9
Uczelnie publiczne	3,2	2,7	2,6	2,6	2,6
Pozostałe jednostki	2,5	2,3	2,3	2,4	2,7

Źródło: Najwyższa Izba Kontroli; „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019”. Dane dla roku 2015 podano z raportu NIK sporządzonego dla roku 2018.

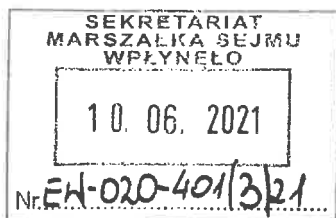
Wnioski. Zważywszy na skutki funkcjonowania 10 podmiotów klasyfikowanych jako agencje wykonawcze, można postawić tezę, że wpływ realizacji zadań publicznych związanych z wypełnianiem zadań instytucji zarządzającej przez Agencję Spójności i Rozwoju na sektor finansów publicznych, w długim okresie, będzie marginalny.



Warszawa, 10 czerwca 2021 r.

**SENATOR
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Kazimierz Michał Ujazdowski
Senator RP



**Pani
Ewa Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowne Pani Marszałko,

W odpowiedzi na pismo SPS-WP.020.43.9.2021 z dnia 14 kwietnia 2021 r. przekazuję uzupełnienie do uzasadnienia projektu ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju i Rozwoju zawierające założenia do projektu rozporządzenia Prezydenta RP, o którym mowa w art. 25 projektu ustawy.

Łpcaj bęcy swaika

Kazimierz Michał Ujazdowski
Senator RP

Kazimier M. Ujazdowski

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.43.15.2021

Data wpływu ...10.06.2021r.

Założenia do projektu rozporządzenia Prezydenta RP – Statutu Agencji Spójności i Rozwoju

W rozporządzeniu, o którym mowa w art. 25 ust. 1 projektu ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju określone zostaną szczegółowe zadania organów Agencji i tryb ich wykonywania oraz zasady i tryb przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego nabór kandydatów do zatrudnienia na stanowiska pracy w Agencji.

Przewiduje się, że Prezes Agencji:

- wykonuje zadania i czynności związane działalnością Biura Agencji, w tym z zatrudnianiem pracowników,
- przygotowuje projekty decyzji i innych aktów i czynności prawnych Zarządu Agencji oraz inne dokumenty, które Zarząd zobowiązany jest przedłożyć Radzie Agencji,
- może powierzyć wykonywanie swoich zadań innym członkom zarządu lub pracownikom Biura Agencji.

Zarząd Agencji:

- przedstawia Radzie Agencji projekty uchwał, których podejmowanie należy do Rady, w szczególności określonych w art. 16 pkt 1 i 3-5 projektu ustawy,
- może tworzyć i powoływać komisje i komitety opiniotwórczo-doradcze oraz zespoły problemowe o charakterze stałym lub doraźnym,
- uchwała regulamin organizacyjny Biura Agencji,
- wykonuje inne zadania Agencji, nienależące do Rady Nadzorczej lub prezesa Agencji.

W rozporządzeniu określony zostanie tryb pracy organów Agencji, tryb zwoływania ich posiedzeń, w tym pierwszego posiedzenia oraz tryb podejmowania decyzji i innych aktów i czynności prawnych. Z posiedzeń organów będzie sporządzany protokół.

W rozporządzeniu zostaną zawarte wytyczne dotyczące treści regulaminu organizacyjnego Biura Agencji.

Zasady i tryb przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego nabór kandydatów do zatrudnienia na stanowiska pracy w Agencji będą opierać o wzorzec obowiązujący przy zatrudnianiu pracowników służby cywilnej, zawarty w ustawie o służbie cywilnej.

Krzysztof P. Uabaja

Warszawa, 9 kwietnia 2021 r.

BAS-WAPM-719/21

BIURO KANCELARII SEJMU
SEJMU
Dz. U. 1120.233.21
wpływu 09.04.2021

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego
projektu ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju
(przedstawiciel wnioskodawcy: senator Kazimierz Michał Ujazdowski)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2019 r. poz. 1028, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Senacki projekt ustawy przewiduje utworzenie Agencji Spójności i Rozwoju (dalej: ASR) oraz reguluje jej zadania i zasady działania. Zgodnie z projektem, ASR ma być agencją wykonawczą¹.

Celem działania ASR ma być zapewnienie: efektywnego, politycznie bezstronnego, profesjonalnego, opartego na współdziałaniu rządu i administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego, w dialogu z partnerami społecznymi i gospodarczymi, programowania i zarządzania środkami finansowymi z budżetu Unii Europejskiej (art. 4 projektu).

Stosownie do art. 6 projektu ASR będzie pełnić funkcję instytucji zarządzającej, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (dalej: rozporządzenie ogólne)². Z zakresu zarządzania ASR wyłączone będą jednak niektóre fundusze.

¹ W rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305; dalej: ustawa o finansach publicznych).

² Zob. pkt 2 i 3 niniejszej opinii.

Zadania ASR określa art. 7 projektu. Zgodnie z tym przepisem ASR będzie instytucją zarządzającą w odniesieniu do krajowego programu operacyjnego oraz w odniesieniu do programu „Europejska Współpraca Terytorialna”. Do zadań ASR, jako instytucji zarządzającej, należeć będzie w szczególności: 1) przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów, spełniających warunki określone w przepisach rozporządzenia ogólnego, 2) wybór projektów do dofinansowania, 3) zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu, 4) zlecenie płatności, o których mowa w art. 188 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, oraz zlecenie wypłaty współfinansowania krajowego z budżetu państwa na rzecz beneficjentów, a w przypadku programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej – dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów, 5) zapewnienie aktualności i poprawności danych służących do monitorowania realizacji programu operacyjnego, 6) pełnienie funkcji instytucji certyfikującej, o której mowa w przepisach rozporządzenia ogólnego, 7) prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym weryfikacja prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów; 8) nakładanie korekt finansowych, 9) odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w szczególności kwot związanych z nałożeniem korekt finansowych, na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych albo w umowie o dofinansowanie projektu, albo w decyzji o dofinansowaniu projektu, w tym: a) 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 o finansach publicznych, b) 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 o finansach publicznych, c) rozpatrywanie odwołań od decyzji, o których mowa w lit. a i b, wydawanych w pierwszej instancji przez instytucję pośredniczącą albo instytucję wdrażającą, 10) ewaluacja programu operacyjnego, 11) monitorowanie postępów realizacji programu operacyjnego, 12) zapewnianie informacji o programie operacyjnym i jego promocja.

Do ASR należeć będzie także m.in.: 1) opiniowanie projektów aktów normatywnych organów władzy publicznej dotyczących funduszy Unii Europejskiej lub związanych z tymi funduszami, 2) opiniowanie stanowisk zajmowanych przez Polskę w organach Unii Europejskiej dotyczących funduszy Unii Europejskiej.

Organami ASR mają być Rada Agencji i Zarząd Agencji. Osoby wchodzące w skład Rady Agencji nie będą mogły prowadzić działalności publicznej ani działalności gospodarczej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji (art. 20 projektu). Członkiem Zarządu Agencji będzie mogła

być wyłącznie osoba, która spełnia m.in. warunek posiadania obywatelstwa polskiego (art. 21 ust. 3 pkt 2 projektu).

Projekt zawiera przepisy przejściowe. Ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem niektórych przepisów, które mają wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy przywołać:

- art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE), zgodnie z którym Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. Przepis ten gwarantuje państwom autonomię organizacyjną i proceduralną, nawet w sprawach związanych z wykonywaniem prawa UE. Ponadto, stosownie do art. 5 ust. 2 TUE, Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich. Przyznanie Unii konkretnych kompetencji nie ogranicza autonomii organizacyjnej i proceduralnej państwa członkowskiego. Państwa mogą swobodnie decydować o strukturze, kompetencjach i trybie działania organów państwowej administracji publicznej nawet wówczas, gdy wiąże się to z implementacją prawa unijnego³.

- art. 45 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE) ustanawiający swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii. Swoboda ta obejmuje m.in. zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy.

- art. 49 TfUE zakazujący ograniczeń swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego. Swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli.

- art. 51 akapit pierwszy TfUE stanowiący, że postanowienia regulujące swobodę przedsiębiorczości (art. 49-55 TfUE) nie mają zastosowania do działalności, która w jednym z państw członkowskich jest związana, choćby przejściowo, z wykonywaniem władzy publicznej.

- art. 52 TfUE stanowiący, że postanowienia dotyczące swobody przedsiębiorczości nie przesadzają o zastosowaniu przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych przewidujących szczególne traktowanie

³ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-428/07 *The Queen, na wniosek Mark Horvath, przeciwko Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs* (pkt 49-50 i przywołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

cudzoziemców, uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

- wniosek Komisji Europejskiej w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (COM(2018) 375 final) oraz zmieniony wniosek Komisji Europejskiej w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (COM(2020) 23 final)⁴.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Jak już zaznaczono, zgodnie z art. 45 TfUE w ramach Unii Europejskiej obowiązuje swoboda przepływu pracowników, która polega m.in. na zniesieniu wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Swoboda ta obejmuje m.in. prawo ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy. Zgodnie jednak z art. 45 ust. 4 TfUE postanowienia tego artykułu nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE)⁵ wyjątek określony w art. 45

⁴ W projekcie ustawy (art. 6) przywołano jedynie tytuł aktu Unii Europejskiej, bez podania numeru ani adresu publikacyjnego. Z jednej strony dokument przywoływany jest jako „rozporządzenie”, co może sugerować, że chodzi o akt już przyjęty. Z drugiej strony, w uzasadnieniu (pkt 3) znajduje się również odwołanie do projektowanych przepisów, również bez podania żadnego numeru dokumentu. Wskazuje się jednak, że po wejściu w życie „nowych przepisów europejskich” konieczne będzie „uzupełnienie tytułu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, o którym mowa w art. 6 ust. 1, o datę jego wydania, co ma nastąpić wkrótce”. Uwzględniając zawarty w projekcie ustawy tytuł dokumentu UE, na użytek niniejszej opinii przyjęto, że projekt odwołuje się do dokumentów oznaczonych jako COM(2018) 375 final oraz COM(2020) 23 final. Szerzej na temat tych dokumentów zob. odpowiednio opinia BAS z 13 lipca 2018 r. BAS-WASiE-WAPM-1613/18 i opinia BAS z 25 lutego 2020 r. BAS-WASiE-WAPM-292/00, sporządzone na zlecenie Przewodniczącego Komisji do Spraw Unii Europejskiej.

⁵ Zob. m.in. wyrok TSUE z 17 grudnia 1980 r. w sprawie 149/79 *Komisja przeciwko Belgii*, pkt. 10, 12, 18 i 19, wyrok TSUE z 16 czerwca 1987 r. w sprawie 225/85 *Komisja przeciwko Włochom*, pkt 7, wyrok TSUE z 30 września 2003 r. w sprawie C-47/02 *Anker i inni*, pkt. 57-60)

ust. 4 TfUE (dotyczący zatrudnienia w administracji publicznej) będzie miał zastosowanie tylko do stanowisk, których sprawowanie zakłada bezpośredni lub pośredni udział w wykonywaniu władzy powierzonej przez prawo publiczne oraz dotyczy wykonywania obowiązków, których celem jest zabezpieczenie interesu ogólnego państwa albo innych władz publicznych. Zajmowanie takiego stanowiska wymaga więc istnienia szczególnych relacji zależności między osobą je zajmującą a państwem oraz zakłada istnienie praw i obowiązków wynikających z więzów przynależności państwowej.

Projekt ustawy w art. 21 ust. 3 pkt 2 stanowi, że członkiem Zarządu Agencji może być tylko osoba posiadająca obywatelstwo polskie. Stanowi to niewątpliwie ograniczenie swobody przepływu pracowników, gdyż wyklucza możliwość zatrudnienia obywateli innych państw członkowskich na tym stanowisku. Należy wobec tego ocenić, czy proponowany przepis znajduje usprawiedliwienie w świetle art. 45 ust. 4 TfUE, zatem, czy zatrudnienie w charakterze członka Zarządu Agencji można uznać za zatrudnienie w administracji publicznej w rozumieniu art. 45 ust. 4 TfUE.

Biorąc pod uwagę zadania ASR (art. 6 i 7 projektu), w tym m.in. wydawanie decyzji administracyjnych, opiniowanie projektów aktów normatywnych oraz opiniowanie stanowisk zajmowanych przez Polskę w organach Unii Europejskiej, a także związane z tym zadania Zarządu Agencji (art. 22 projektu), można uznać, że członkostwo w Zarządzie Agencji związane jest z zatrudnieniem w administracji publicznej w rozumieniu art. 45 ust. 4 TfUE. W konsekwencji należy uznać, że wymóg obywatelstwa polskiego nie narusza prawa UE.

3.2. Artykuł 20 ust. 2 projektu przewiduje ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez członków Rady Agencji. Nie będą oni mogli prowadzić działalności gospodarczej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji. Przepis ten wymaga oceny zgodności z wyrażoną w TfUE zasadą swobody przedsiębiorczości.

Swoboda przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TfUE umożliwia obywatelom UE trwałe i ciągłe uczestniczenie w życiu gospodarczym innego państwa członkowskiego niż państwo ich pochodzenia. Możliwość stosowania przepisów o swobodzie przedsiębiorczości warunkuje stała obecność w przyjmującym państwie członkowskim, wskazująca na zintegrowanie z jego życiem gospodarczym. Umożliwia zatem obywatelom UE trwałe i ciągłe uczestniczenie w życiu gospodarczym innego państwa członkowskiego niż państwo ich pochodzenia.

Zgodnie z orzecznictwem TSUE wszelkie podjęte przez państwa członkowskie środki, które uniemożliwiają, utrudniają lub czynią mniej atrakcyjnymi korzystanie ze swobód traktatowych, stanowią bariery w ramach rynku wewnętrznego – nawet jeżeli te ograniczenia są stosowane bez

rozdzielenia wobec podmiotów z państwa przyjmującego i z innych państw członkowskich⁶.

W szczególności należy uwzględnić utrwaloną linię orzeczniczą TSUE, zgodnie z którą zakaz wyrażony w art. 49 TfUE nie ogranicza się do dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ale obejmuje również niedyskryminacyjne ograniczenia swobody przedsiębiorczości. Państwa członkowskie mogą bowiem wprowadzać regulacje w zakresie określania zasad dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, lecz pod pewnymi warunkami. Jak wynika z orzecznictwa TSUE, środki krajowe, które mogłyby utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjnym korzystanie z podstawowej swobody, jaką jest swoboda przedsiębiorczości, powinny spełniać cztery warunki: 1) muszą być stosowane w sposób niedyskryminujący, 2) muszą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, 3) muszą być odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i 4) nie mogą wykraczać poza to, co konieczne dla realizacji tego celu⁷.

W projektowanych przepisach nie wprowadza się dyskryminacji bezpośredniej (jawnej), ponieważ nie różnicuje się w nich w sposób wyraźny sytuacji prawnej podmiotów objętych jego regulacją w zależności od ich przynależności państwowej. Wynikające z proponowanych przepisów ograniczenia możliwości prowadzenia działalności gospodarczej odnoszą się w jednakowym stopniu do przedsiębiorców z Polski, jak i pozostałych państw członkowskich. Proponowane przepisy nie wprowadzają także dyskryminacji pośredniej (ukrytej) lub innych ograniczeń swobody przedsiębiorczości o charakterze niedyskryminacyjnym. Dyskryminacja pośrednia ma miejsce, gdy pozornie neutralny przepis, stosowany niezależnie od przynależności państwowej, stawia w niekorzystnej sytuacji przede wszystkim lub w znacznej większości przedsiębiorców z innych państw członkowskich⁸. W odniesieniu do projektowanych regulacji brak jest przesłanek do stwierdzenia dyskryminacji pośredniej, bowiem nie przewidują one rozwiązań, które w praktyce stawiłyby w gorszej sytuacji podmioty z innych państw członkowskich⁹.

Jak odnotowano wyżej, w projekcie nie ma mowy o dyskryminowaniu podmiotów z innych państw członkowskich. Pierwszy warunek dopuszczalności projektowanych ograniczeń jest zatem spełniony.

⁶ Wyroki TSUE z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie C-293/06 *Deutsche Shell GmbH przeciwko Finanzamt für Großunternehmen in Hamburg*, pkt 28, oraz z dnia 3 czerwca 2010 r. w sprawie C-258/08 *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd i Ladbrokes International Ltd przeciwko Stichting de Nationale Sporttotalisator*, pkt 15.

⁷ Zob. m.in. wyroki TSUE z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 *Gebhard*, pkt 37, z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07 *Hartlauer*, pkt 44, oraz z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie C-384/08 *Attanasio Group*, pkt 51.

⁸ Zob. np. wyrok TSUE z dnia 8 stycznia 2007 r. w sprawie C-332/05 *Celozzi*, pkt 24.

⁹ Por. wyrok TSUE z dnia 8 czerwca 2017 r. w sprawie C-580/15 *Maria Eugenia Van der Weegen i in. przeciwko Belgische Staat*, pkt 29.

Jeżeli chodzi o interes ogólny podlegający ochronie, to można uznać, że jest to ochrona godności urzędu. Wydaje się, że proponowany (czasowy – na okres sprawowania funkcji członka Rady Agencji) zakaz prowadzenia niektórych typów działalności gospodarczej zmierza do osiągnięcia celów uzasadnionych nadrzędnym względem interesu ogólnego, wobec czego – w świetle orzecznictwa TSUE – państwo członkowskie może powoływać się na nie, aby uzasadnić odstępstwa od swobód rynku wewnętrznego¹⁰. Można więc uznać warunki drugi i trzeci za spełnione.

W odniesieniu do czwartego warunku (konieczność) można uznać, że proponowane rozwiązania nie są nieproporcjonalne, zwłaszcza, że nie proponuje się całkowitego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, a jedynie takiej, która nie da się pogodzić z godnością urzędu.

Trzeba jednak odnotować, że zakaz prowadzenia działalności stanowi najdalej idące ograniczenia, a mimo to projektodawcy nie wykazali w uzasadnieniu projektu ustawy analizy możliwości i skutków wprowadzenia alternatywnych, mniej surowych ograniczeń. Należy wskazać, że pomimo pojawiających się niejednoznaczności¹¹ orzecznictwo TSUE nakłada na państwo członkowskie ciężar dowodu, że wymienione wyżej warunki zostały spełnione¹². Ponadto – w przypadku postępowania sądowego – względem uzasadniającym, które mogą zostać powołane przez państwo członkowskie, musi towarzyszyć analiza trafności i proporcjonalności przyjętego przez to państwo środka restrykcyjnego oraz dane potwierdzające argumentację tego

¹⁰ Por. np. wyroki TSUE z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie C-384/08 *Attanasio Group*, pkt 50, oraz z dnia 25 października 2007 r. w sprawie C-464/05 *Geurts i Vogten*, pkt 24.

¹¹ Przykładowo, w wyroku z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie C-320/03 *Komisja przeciwko Republice Austrii*, pkt 87, TSUE uznał, że przed przyjęciem tak radykalnego środka jak całkowity zakaz ruchu na odcinku autostrady stanowiącej ważny szlak komunikacyjny pomiędzy niektórymi państwami członkowskimi, władze austriackie miały obowiązek uważnego zbadania możliwości odwołania się do środków w mniejszym stopniu ograniczających swobodę przepływu i zrezygnować z nich dopiero wtedy, gdyby wyraźnie ustalono, że są nieodpowiednie w stosunku do zamierzonego celu. Natomiast w wyroku z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie C-110/05 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, pkt 66, TSUE stwierdził co następuje: *o ile prawdą jest, że to do państwa członkowskiego powołującego się na nadrzędny wymóg w celu uzasadnienia przeszkody w swobodnym przepływie towarów należy wykazanie, że jego uregulowanie jest odpowiednie i konieczne dla osiągnięcia zamierzonego słusznego celu, to jednak ów ciężar dowodu nie może iść tak daleko, aby wymagać od tego państwa członkowskiego wykazania, w sposób pozytywny, iż żaden inny możliwy środek nie umożliwi realizacji rzeczonoego celu w tych samych warunkach.*

¹² Do właściwych władz krajowych należy wykazanie, że ich przepisy są odpowiednie do zapewnienia realizacji założonego celu i zgodne z zasadą proporcjonalności, tj. nie wykraczają poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia. Zob. wyroki TSUE z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie C-265/06 *Komisja przeciwko Portugalii*, pkt 39, oraz z dnia 6 września 2012 r. w sprawie C-150/11 *Komisja przeciwko Królestwu Belgii*, EC, pkt 53.

państwa¹³. W przypadku gdy państwo członkowskie nie wykazało ani niezbędnego charakteru, ani proporcjonalności spornych środków w stosunku do zamierzonego celu, ograniczenie przez takie środki traktatowej swobody przedsiębiorczości uznaje się za niedopuszczalne¹⁴.

Należy też dodać, że art. 20 ust. 2 projektu dotyczy działalności gospodarczej, która będzie działalnością niezwiązaną z wykonywaniem zadań członka Rady Agencji. Nie znajdzie zatem zastosowania art. 51 akapit pierwszy TfUE, który wyłącza stosowanie przepisów Traktatu dotyczących swobody przedsiębiorczości do działalności, która, choćby przejściowo, jest związana z wykonywaniem władzy publicznej.

Reasumując, należy uznać, że art. 20 ust. 2 projektu przewiduje niedyskryminacyjne ograniczenia, określonej w przepisach art. 49 ust. 1 TfUE, swobody przedsiębiorczości. Można uznać, że przepisy projektu służą realizacji nadrzędnego interesu ogólnego, jakim jest godność sprawowanego urzędu. W projekcie nie uzasadniono jednak konieczności (proporcjonalności) przewidzianych rozwiązań dla zamierzonego celu. Brak wymaganego uzasadnienia nie przesądza o niezgodności projektu z art. 49 ust. 1 TfUE, ale może doprowadzić do zakwestionowania zgodności tych przepisów z prawem Unii Europejskiej.

3.3. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że – jak już wspomniano – projekt odnosi się do projektowanego aktu prawnego UE. W tym kontekście nie można ocenić jego zgodności z prawem UE, gdyż, przywoływane w art. 6 ust. 1 projektu, rozporządzenie nie zostało jeszcze przyjęte. Niemniej można zauważyć, że projektowane rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady m.in. przewiduje utworzenie (wyznaczenie) przez państwa członkowskie instytucji zarządzających. Projekt ustawy przewiduje, że funkcją taką będzie pełniła ASR. Wyznaczenie organu krajowego właściwego do wykonywania nakładanych na państwo członkowskie obowiązków i wyposażenie go w stosowne kompetencje jest objęte zakresem autonomii organizacyjnej państwa członkowskiego.

4. Konkluzja

Senacki projekt ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Projekt przewiduje niedyskryminacyjne ograniczenia, określonej w przepisach art. 49 TfUE, swobody przedsiębiorczości. Można uznać, że art. 20 ust. 2 projektu służy realizacji nadrzędnego interesu ogólnego. W projekcie nie uzasadniono jednak konieczności (proporcjonalności) przewidzianych

¹³ Wyrok TSUE z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie C-147/03 *Komisja przeciwko Republice Austrii*, pkt 63.

¹⁴ Wyrok TSUE z dnia 22 października 2009 r. w sprawie C-438/08 *Komisja przeciwko Republice Portugalskiej*, pkt 49.

rozwiązań dla zamierzonego celu. Brak wymaganego uzasadnienia może doprowadzić do zakwestionowania zgodności tego przepisu z prawem Unii Europejskiej.

W pozostałym zakresie projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Bartosz Pawłowski
ekspert ds. legislacji
Biuro Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych
Sobolewski
Przemysław Sobolewski

Warszawa, 9 kwietnia 2021 r.

BAS-WAPM-720/21

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA NS
L.dz. DS. M&O. 233.21
Data wpływu 09.04.2021

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Kazimierz Michał Ujazdowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Senacki projekt ustawy przewiduje utworzenie Agencji Spójności i Rozwoju (dalej: ASR) oraz reguluje jej zadania i zasady działania. Zgodnie z projektem, ASR ma być agencją wykonawczą¹.

Celem działania ASR ma być zapewnienie: efektywnego, politycznie bezstronnego, profesjonalnego, opartego na współdziałaniu rządu i administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego, w dialogu z partnerami społecznymi i gospodarczymi, programowania i zarządzania środkami finansowymi z budżetu Unii Europejskiej (art. 4 projektu).

Stosownie do art. 6 projektu ASR będzie pełnić funkcję instytucji zarządzającej, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (dalej: rozporządzenie ogólne)². Z zakresu zarządzania ASR wyłączone będą jednak niektóre fundusze.

Zadania ASR określa art. 7 projektu. Zgodnie z tym przepisem ASR będzie instytucją zarządzającą w odniesieniu do krajowego programu operacyjnego oraz w odniesieniu do programu „Europejska Współpraca Terytorialna”. Do zadań ASR, jako instytucji zarządzającej, należeć będzie w szczególności: 1) przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów, spełniających warunki określone

¹ W rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305; dalej: ustawa o finansach publicznych).

² Zob. COM(2018) 375 final oraz COM(2020) 23 final.

w przepisach rozporządzenia ogólnego, 2) wybór projektów do dofinansowania, 3) zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu, 4) zlecenie płatności, o których mowa w art. 188 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, oraz zlecenie wypłaty współfinansowania krajowego z budżetu państwa na rzecz beneficjentów, a w przypadku programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej – dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów, 5) zapewnienie aktualności i poprawności danych służących do monitorowania realizacji programu operacyjnego, 6) pełnienie funkcji instytucji certyfikującej, o której mowa w przepisach rozporządzenia ogólnego, 7) prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym weryfikacja prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów; 8) nakładanie korekt finansowych, 9) odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w szczególności kwot związanych z nałożeniem korekt finansowych, na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych albo w umowie o dofinansowanie projektu, albo w decyzji o dofinansowaniu projektu, w tym: a) 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 o finansach publicznych, b) 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 o finansach publicznych, c) rozpatrywanie odwołań od decyzji, o których mowa w lit. a i b, wydawanych w pierwszej instancji przez instytucję pośredniczącą albo instytucję wdrażającą, 10) ewaluacja programu operacyjnego, 11) monitorowanie postępów realizacji programu operacyjnego, 12) zapewnianie informacji o programie operacyjnym i jego promocja.

Do ASR należeć będzie także m.in.: 1) opiniowanie projektów aktów normatywnych organów władzy publicznej dotyczących funduszy Unii Europejskiej lub związanych z tymi funduszami, 2) opiniowanie stanowisk zajmowanych przez Polskę w organach Unii Europejskiej dotyczących funduszy Unii Europejskiej.

Organami ASR mają być Rada Agencji i Zarząd Agencji. Osoby wchodzące w skład Rady Agencji nie będą mogły prowadzić działalności publicznej ani działalności gospodarczej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji (art. 20 projektu). Członkiem Zarządu Agencji będzie mogła być wyłącznie osoba, która spełnia m.in. warunek posiadania obywatelstwa polskiego (art. 21 ust. 3 pkt 2 projektu).

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Senacki projekt ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Bartosz Pawłowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych
Sobolewski
Przemysław Sobolewski