

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 22/2022

## UMOWA NA DOFINANSOWANIE PROJEKTU JAKO PODSTAWOWE ŹRÓDŁO ZOBOWIĄZAŃ JST W PROJEKTACH UNIJNYCH

*dr Marcin Kępa*

### Wstęp

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej otworzyło przed rodzimymi podmiotami gospodarującymi, w tym samorządem terytorialnym, możliwość ubiegania się o dodatkowe (zewnętrzne) środki pieniężne. Środki te pochodzą ze wspólnego budżetu Unii Europejskiej, a przydzielane są ich beneficjentom według określonych polityk publicznych, na realizację celów w tych politykach zawartych. W źródłach masowego przekazu często można usłyszeć lub przeczytać, że na budżet UE w większości składają się „bogatsze” państwa członkowskie UE (tzw. płatnicy netto) i w zasadzie państwa te nieomal samodzielnie finansują unijne polityki publiczne. To dość naiwne i w gruncie rzeczy infantylne postawienie sprawy. Po pierwsze, wszystkie państwa członkowskie UE płacą składki do wspólnego budżetu UE (oczywiście w zróżnicowanej wysokości), po drugie, z tej racji, że w ramach szeroko pojętego solidaryzmu wewnątrzunijnego (społeczno-gospodarczego) stworzono wspólną przestrzeń interesów (różnego rodzaju), płatnicy netto zyskali dostęp do zasobów i rynków płatników brutto (i na odwrót). Bilans zysków i strat trudno oszacować, ale nie o to przecież w tym wszystkim chodzi. U źródła integracji europejskiej leży rozwój i bogacenie się państw członkowskich UE, a ten zawsze odbywa się w różnych tempach. Stąd zadaniem polityk publicznych jest m.in. wyrównywanie szans rozwojowych poprzez bezpośrednie i pośrednie transfery pieniężne z budżetu centralnego organizacji. Instrumentami prawno-finansowymi służącymi do osiągnięcia zakładanych celów polityki UE są między innymi fundusze unijne. Z kolei jedną z metod ostatecznej alokacji wsparcia unijnego są umowy o dofinansowanie projektów. Celowe jest zatem przybliżenie instytucji umowy o dofinansowanie projektu unijnego, zwłaszcza, że umowa to jedna z najpopularniejszych form przyznawania dotacji unijnych (często spotykają się z nią samorzady terytorialne, które *notabene*, występować mogą po dwóch jej stronach: jako beneficjent dotacji unijnej lub instytucja uczestnicząca w systemie dystrybucji środków unijnych na poziomie krajowym).

## Czynności poprzedzające zawarcie umowy o dofinansowanie projektu w trybie konkursowym

Zawarcie umowy o dofinansowanie projektu unijnego to zwieńczenie procesu ubiegania się o przyznanie unijnego wsparcia. Po zakończeniu weryfikacji formalnej i merytorycznej instytucja udzielająca dotacji publikuje listę projektów, które uzyskały pozytywną ocenę (tzw. lista rankingowa). Jednak samo znalezienie się na takiej liście nie jest jeszcze potwierdzeniem uzyskania dotacji. Wpływ na to, ile i jakie podmioty otrzymają dofinansowanie, może również mieć wysokość puli środków do rozdysponowania w danym konkursie. Może się zdarzyć tak, że nie wystarczy ich dla wszystkich pozytywnie ocenionych projektów. Wówczas właściwa instytucja (organizator konkursu) podejmuje decyzję o wyborze do dofinansowania najwyższej sklasyfikowanych przedsięwzięć, bądź też o powiększeniu puli środków, jeśli jest to możliwe. Procedura podpisania umowy rozpoczyna się w momencie otrzymania oficjalnego pisma potwierdzającego przyznanie wsparcia na realizację projektu; pismo to ma charakter oświadczenia o charakterze administracyjnoprawnym. Zawiera ono również informację o dokumentach, jakie należy zgromadzić do podpisania umowy oraz terminie, w którym powinno dopełnić się niezbędnych formalności. Jeżeli projekt realizuje się w partnerstwie, stroną umowy jest zawsze partner wiodący, na którym spoczywa odpowiedzialność za realizację projektu.

Wynik weryfikacji formalnej i merytorycznej wnioskodawca może kwestionować w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[1] przewiduje szczególny tryb postępowania administracyjnego w tym zakresie (art. 30a – 30e z.p.p.r.). Podstawowym środkiem odwoławczym w przypadku negatywnej oceny projektu jest protest wnoszony do właściwej instytucji zarządzającej. Protest wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia wnioskodawcy informacji o wynikach poszczególnych etapów oceny jego projektu wraz z podaniem otrzymanej punktacji lub informacji o spełnieniu bądź niespełnieniu kryteriów wyboru projektów.

Protest wnosi się w formie pisemnej, a pismo procesowe powinno zawierać:

- oznaczenie właściwej instytucji zarządzającej, do której jest wnoszony,
- dane wnioskodawcy,
- numer wniosku o dofinansowanie,
- wskazanie wszystkich kryteriów wyboru projektu, z których oceną wnioskodawca się nie zgadza, wraz z uzasadnieniem,
- wskazanie wszystkich zarzutów o charakterze proceduralnym w zakresie przeprowadzonej oceny wraz z uzasadnieniem,
- podpis.

Co do zasady protest powinien być rozpatrzony w terminie 70 dni (w szczególnie uzasadnionych przypadkach: 90 dni) – jednak jest to termin instrukcyjny. Po wyczerpaniu postępowania odwoławczego przed właściwą instytucją oraz w przypadku, o którym mowa w art. 30i pkt 1 z.p.p.r., wnioskodawca może w tym zakresie wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[2].

Przed zawarciem umowy o dofinansowanie projektu unijnego należy skompletować określoną dokumentację. Lista dokumentów niezbędnych do podpisania umowy składa się z pozycji obowiązkowych dla wszystkich wnioskodawców oraz takich, które są opcjonalne w zależności od specyfiki programu i projektu objętego wsparciem. Szczegółowy wykaz wymaganych od wnioskodawców załączników znajduje się zawsze w dokumentacji konkursowej. Ich listę otrzymuje się także wraz z informacją zawierającą zaproszenie do podpisania umowy o dofinansowanie.

[1] Dz. U. z 2021 r. poz. 1057 (z.p.p.r.).

[2] Dz. U. z 2022 r. poz. 329.

Przy podpisaniu umowy o dofinansowanie wymagane jest wniesienie zabezpieczenia prawidłowej realizacji projektu. Potwierdzający je dokument stanowi jeden z obligatoryjnych załączników. Obowiązek ten nie dotyczy jednostek sektora finansów publicznych (w tym jednostek samorządu terytorialnego). Zabezpieczenie składane jest w wybranej przez beneficjenta formie np. weksla *in blanco* wraz z deklaracją wekslową, jednak przy większych projektach w przypadku wnioskowania o zaliczkę w kwocie wyższej niż wskazana w rozporządzeniu beneficjent musi złożyć dodatkowe zabezpieczenie, np. cesja praw z polisy ubezpieczeniowej, hipoteka, poręczenie, gwarancja bankowa czy zastaw rzeczowy bądź rejestrowy. Zabezpieczenie powinno być ustanowione na kwotę nie mniejszą, niż wysokość przyznanego dofinansowania. Jest ono uruchamiane wtedy, kiedy beneficjent w wyniku nieprawidłowej realizacji projektu jest zobowiązany do zwrotu dofinansowania, a tego nie robi bądź nie może zrobić (nie ma wystarczających środków). Zabezpieczenie prawidłowej realizacji umowy o dofinansowanie zostaje zdeponowane w instytucji udzielającej wsparcia.

## Umowa o dofinansowanie projektu – założenia konstrukcyjne

W zmieniającej się dynamicznie przestrzeni społeczno-gospodarczej, administracja publiczna wciąż poszukuje najlepszych dla siebie form działania, przy wykonywaniu zadań publicznych (własnych i zleconych). Jedną z takich właśnie prawnych form działania jest umowa cywilnoprawna. Administracja przy realizacji zadań publicznych od dawna czerpie z instrumentarium cywilistycznego.

Umowa o dofinansowanie projektu, wykorzystywana przy udzielaniu współfinansowania unijnego, jest umową adhezyjną – tak zwaną „umową przystąpienia”. Organ dotujący sporządza treść przyszłej umowy, która, co do zasady, nie podlega negocjacji z przyszłym beneficjentem środków. Wnioskodawca może przyjąć lub odrzucić warunki kontraktu – w tym względzie umowa o dofinansowanie projektu jest konstrukcyjnie zbliżona do umowy w sprawie zamówienia publicznego zawieranej w trybie konkurencyjnym (zamawiający tworzy postanowienia przyszłej umowy). Umowa o dofinansowanie projektu jest typowym narzędziem prawnym w stosunku prywatnoprawnym, regulowanym przez kodeks cywilny. Należy ją zakwalifikować do kategorii dwustronnych niewładczych form działania administracji publicznej. Umowy prywatnoprawna umożliwia optymalne ukształtowanie wzajemnych praw i obowiązków przez strony czynności prawnej.

Umowa o dofinansowanie projektu jest umową:

- nazwaną,
- kauzalną,
- konsensualną.

Przedmiotowo istotne elementy umowy o dofinansowanie projektu określono w art. 206 ust 2 ustawy o finansach publicznych[3]. Ustawodawca dookreślił, że umowa powinna zawierać w szczególności:

- opis projektu lub zadania, w tym cel na jaki przyznano środki i termin jego realizacji,
- harmonogram dokonywania wydatków,
- wysokość przyznaných środków,
- zobowiązanie do poddania się kontroli i tryb kontroli realizacji projektu lub zadania,
- zobowiązanie do stosowania wytycznych,
- termin i sposób rozliczenia projektu oraz zaliczek,
- formy zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy,
- warunki rozwiązania umowy ze względu na nieprawidłowości występujące w trakcie realizacji projektu,
- warunki i terminy zwrotu środków, w tym środków nieprawidłowo wykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny.

[3] Dz. U. z 2021 r. poz. 305, 1236, 1535, 1773, 1927, 1981, 2054, 2270 (u.f.p.).

Legalną definicję umowy o dofinansowanie projektu odnajdujemy w art. 2 pkt 26 ustawy z 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020[4] (zob. także art. 2 pkt 29 projektu nowej ustawy wdrożeniowej). Treść przepisu jest skorelowana z art. 206 ust 2 i 5 u.f.p. Normatywna definicja wyrażona w ustawie oraz wskazane *expressis verbis* przedmiotowo istotne elementy tej umowy dają podstawę do zakwalifikowania umowy o dofinansowanie projektu jako umowy nazwanej (typowej). Umowa o dofinansowanie projektu jest też umową kazualną, czyli nieabstrakcyjną. Jest zawierana z konkretnej przyczyny. Przyczyny nawiązania stosunku prawnego pomiędzy dysponentem środków unijnych, a wnioskodawcą nie należy upatrywać tylko w samym transferze środków pieniężnych, ale realizacji określonego celu (celu projektowego, np. wybudowanie obiektu infrastrukturalnego zaspokajającego potrzeby społeczności lokalnej lub regionalnej). Wreszcie, umowa o dofinansowanie projektu jest umową konsensualną, ponieważ dochodzi do skutku poprzez zgodne oświadczenie woli stron. Przy czym bez znaczenia jest fakt, że oświadczenie woli wnioskodawcy sprowadza się do przyjęcia warunków kontraktowych ustalonych przez organ dotujący na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W zasadzie umowę o dofinansowanie projektu można także uznać za umowę przysparzającą, ponieważ po stronie wnioskodawcy (przyszłego beneficjenta) występuje realna korzyść majątkowa.

Przedmiotem umowy o dofinansowanie jest realizacja zaproponowanego przez wnioskodawcę projektu tak, jak to wnioskodawca opisał we wniosku o dofinansowanie. Dlatego wniosek o dofinansowanie projektu unijnego jest podstawowym załącznikiem do umowy o dofinansowanie, a wszelkie ewentualne zmiany w nim dokonywane wymagają zatwierdzenia przez instytucję udzielającą wsparcia (czasem także podpisania aneksu do umowy). Warunkiem otrzymania/otrzymywania środków przewidzianych we wniosku o dofinansowanie projektu jest wypełnianie wszystkie obowiązków, jakie spoczywają na wnioskodawcy. Dotacja lub jej część może być odebrana, jeżeli wnioskodawca realizuje projekt niezgodnie z założeniami opisanymi we wniosku o dofinansowanie lub nie osiągnął zamierzonego celu. Całość lub część dotacji podlega zwrotowi także w przypadku, gdy wnioskodawca nie dochowa obowiązujących procedur związanych z wydatkowaniem środków w ramach projektu (np. nie zastosuje przepisów o zamówieniach publicznych, będąc do ich stosowania obowiązany).

## **Analiza wybranej umowy o dofinansowanie projektu**

Postanowienia umowy o dofinansowanie projektu, najprościej prześledzić na wybranym przykładzie. Można się posłużyć załącznikiem do uchwały 1559/259/21 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 28 września 2021 roku[5]. Umowa opracowana przez organ wykonawczy województwa samorządowego składa się z typowych jednostek redakcyjnych, obejmujących następujące zakresy: definicje, przedmiot umowy, płatności, dochód, nieprawidłowości i zwrot środków, zabezpieczenie prawidłowej realizacji projektu, zasady wykorzystania systemu teleinformatycznego, monitoring, dokumentacja projektu, kontrola projektu, konkurencyjność wydatków, ochrona danych osobowych, obowiązki informacyjne, prawa autorskie, zmiany w projekcie, regułę proporcjonalności, rozwiązanie umowy, szczególne warunki realizacji umowy i postanowienia końcowe.

Analizowana umowa o dofinansowanie projektu unijnego wskazuje źródło finansowania przedsięwzięcia objętego wsparciem: fundusz, oś priorytetową, działanie, poddziałanie i program operacyjny. W komparycji umowy wskazuje się organ dotujący i beneficjenta (strony umowy).

[4] Dz. U. z 2020 r. poz. 818.

[5] <https://www.funduszedlamazowska.eu/dokument/pobierz-wzory-dokumentow/wzor-umowy-o-dofinansowanie-projektu-wspolfinansowanego-z-efs-w-ramach-ix-i-x-osi-priorytetowej-rpo-wm-2014-2020/>. Data dostępu: 12.03.2021 r.

Ważną rolę w umowie pełni „słowniczek umowy”; co prawda można by było z niego zrezygnować, ponieważ większość przytoczonych tam definicji wywodzi się z prawa powszechnie obowiązującego, jednak zebranie ich w jednym miejscu i naświetlenie ich ogólnego znaczenia niewątpliwie zmniejsza niepewność związaną z prawidłowym odkodowywaniem znaczeń kluczowych słów użytych w umowie (np. beneficjent, partner, projekt, wniosek o płatność, wkład własny, wydatek kwalifikowalny, zasada konkurencyjności). Nie zawsze druga strona kontraktu (beneficjent) jest świadoma, jak obszerny materiał prawny będzie musiała przyswoić, stąd celowe jest wskazanie kluczowych podstaw prawnych umowy oraz przytoczenie siatki pojęciowej w samej umowie.

Dofinansowanie na realizację projektu jest przeznaczone na pokrycie wydatków kwalifikowalnych ponoszonych przez beneficjenta i partnerów w związku z realizacją założeń projektowych. Może być ono przeznaczone na sfinansowanie przedsięwzięć zrealizowanych w ramach projektu przed podpisaniem umowy, o ile wydatki zostaną uznane za kwalifikowalne zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz będą dotyczyć okresu realizacji projektu. W umowie wskazuje się ponadto całkowitą wartość projektu oraz wartość dofinansowania.

Beneficjent poprzez umowę zobowiązuje się do realizacji projektu na podstawie aktualnego wniosku o dofinansowanie projektu oraz do stosowania wytycznych:

- Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020;
- Wytycznych w zakresie gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020;
- Wytycznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020;
- Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020;
- Wytycznych w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020;
- Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020;
- Wytycznych w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014-2020;
- Wytycznych w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz raportowania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020;
- Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków z Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze zdrowia na lata 2014-2020 (jeśli dotyczą);
- Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze edukacji na lata 2014-2020 (jeśli dotyczą);
- Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze przystosowania przedsiębiorców i pracowników do zmian na lata 2014-2020 (jeśli dotyczą);
- Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego
- i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020 (jeśli dotyczą);
- Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020 (jeśli dotyczą).

Wytyczne wskazane w umowie zależą od źródła dofinansowania projektu oraz od tego, jaki rodzaj przedsięwzięcia jest realizowany: fundusz, oś priorytetową, działanie, poddziałanie i program operacyjny. To w zasadzie kluczowe dokumenty prawne z jakimi zetknie się beneficjent przy realizacji projektu. Ich prawidłowe zastosowanie decyduje o kwalifikowalności, albo niekwalifikowalności wydatków ponoszonych w projekcie.



Z uwagi na „ciężar gatunkowy” wytycznych (konsekwencje prawne związane z nieprawidłowym zastosowaniem wytycznych), przewidziano możliwość zwrócenia się do właściwej instytucji o ich interpretację w trakcie realizacji projektu (jednostki samorządu terytorialnego często korzystają z tej możliwości).

W umowie wskazuje się okres realizacji projektu, który może zostać przedłużony pod określonymi warunkami; np. jeśli wskaźniki projektowe nie zostaną osiągnięte w deklarowanym we wniosku o dofinansowanie projektu terminie (z przyczyn niezależnych od beneficjenta) albo projekt wygeneruje oszczędności.

W umowie o dofinansowanie projektu unijnego beneficjent zobowiązuje się do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków projektu w sposób przejrzysty tak, aby możliwa była identyfikacja poszczególnych operacji związanych z projektem określonym we wniosku o dofinansowanie projektu. Dofinansowanie wypłacane jest w formie zaliczki lub refundacji poniesionych wydatków oraz rozliczane w wysokości określonej w harmonogramie płatności, stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie projektu. Najczęściej spotykanym sposobem przekazywania beneficjentom dofinansowania są transze. O transze wnioskuje się na podstawie zaakceptowanego wniosku o płatność składanego zgodnie z harmonogramem płatności. W przypadku projektów realizowanych z EFS (jak w badanym przypadku), wnioski o płatność składa się poprzez system teleinformatyczny SL2014. Wraz z wnioskiem o płatność, beneficjent składa dokumenty niezbędne do rozliczenia projektu (np. skany faktur, listy płac). Beneficjent zobowiązuje się ująć każdy wydatek kwalifikowalny we wniosku przekazywanym do instytucji pośredniczącej w terminie do 3 miesięcy od dnia jego poniesienia. Beneficjent ma obowiązek ujawniania wszelkich dochodów, które powstają w związku z realizacją projektu. W przypadku, gdy projekt generuje dochód na etapie realizacji, beneficjent wykazuje we wnioskach wartość uzyskanego dochodu i dokonuje jego zwrotu do dnia 10 stycznia roku następnego po roku, w którym powstał. Instytucja pośrednicząca może wezwać beneficjenta do zwrotu dochodu w innym terminie.

Instytucja pośrednicząca może zawiesić uruchamianie transz dofinansowania w przypadku stwierdzenia:

- nieprawidłowej realizacji projektu, w szczególności w przypadku opóźnienia w realizacji projektu wynikającej z winy beneficjenta, w tym opóźnień w składaniu wniosków o płatność w stosunku do terminów przewidzianych umową;
- nieusunięcia nieprawidłowości tj. braku zwrotu przez beneficjenta kwoty wynikającej ze stwierdzonej nieprawidłowości;
- utrudniania kontroli realizacji projektu;
- dokumentowania realizacji projektu niezgodnie z postanowieniami umowy;
- na wniosek instytucji kontrolnych.

Jeżeli na podstawie wniosków o płatność lub czynności kontrolnych uprawnionych organów zostanie stwierdzone, że dofinansowanie jest przez beneficjenta wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości instytucja pośrednicząca wzywa beneficjenta do zwrotu całości lub części dofinansowania wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazania środków lub do wyrażenia zgody na pomniejszenie wypłaty kolejnej należnej mu transzy dofinansowania. Zwrotu beneficjent dokonuje wraz z odsetkami, na pisemne wezwanie instytucji pośredniczącej, w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia doręczenia wezwania do zapłaty na rachunek bankowy wskazany przez instytucję pośrednicząca w tym wezwaniu, albo wyraża, z wykorzystaniem SL2014, zgodę na pomniejszenie wypłaty kolejnej należnej mu transzy dofinansowania.

W przypadku niedokonania przez Beneficjenta zwrotu środków instytucja pośrednicząca, po przeprowadzeniu postępowania określonego przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego[6], wydaje decyzję, o której mowa w art. 207 ust. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Od ww. decyzji Beneficjentowi przysługuje odwołanie do instytucji zarządzającej, a następnie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego i dalsze postępowanie sądowo-administracyjne. Co warte podkreślenia to beneficjent „wybiera” drogę kontroli sądowej. Jeśli beneficjent zapłaci nałożoną na niego korektę finansową może pozwać organ dotujący do sądy powszechnego z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia; wtedy będziemy mieli do czynienia ze sprawą cywilną. Jeśli natomiast beneficjent nie zapłaci nałożonej na niego korekty finansowej, to organ dotujący wydają tzw. decyzję zwrotową, a ta podlega zaskarżeniu w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym.

W umowie o dofinansowanie projektu unijnego beneficjent zobowiązuje się także do:

- niezwłocznego informowania w formie pisemnej instytucji pośredniczącej o problemach w realizacji projektu, w szczególności o zamiarze zaprzestania jego realizacji;
- przekazania, w formie elektronicznej, wraz z wnioskiem o płatność, informacji o wszystkich uczestnikach projektu;
- przedstawiania na wezwanie instytucji pośredniczącej wszelkich informacji
- i wyjaśnień związanych z realizacją projektu, w terminie określonym w wezwaniu;
- tego, że osoby upoważnione do dysponowania środkami dofinansowania projektu, oraz osoby upoważnione do podejmowania wiążących decyzji finansowych w imieniu beneficjenta, nie są prawomocnie skazane za przestępstwo przeciwko mieniu, przeciwko obrotowi gospodarczemu, przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, przeciwko wiarygodności dokumentów lub za przestępstwo skarbowe;
- informowania instytucji pośredniczącej w przypadku uprawomocnienia się skazującego wyroku sądowego z tytułu popełnienia przestępstw wymienionych jw. w trakcie realizacji projektu i braku możliwości zastąpienia w projekcie osoby skazanej inną osobą;
- współpracy z podmiotami zewnętrznymi, realizującymi badanie ewaluacyjne na zlecenie instytucji zarządzającej, instytucji pośredniczącej lub innego podmiotu który zawarł umowę lub porozumienie z instytucją zarządzającą lub instytucją pośredniczącą na realizację ewaluacji. Beneficjent jest zobowiązany do udzielania każdorazowo na wnioski tych podmiotów dokumentów i informacji na temat realizacji projektu, niezbędnych do przeprowadzenia badania ewaluacyjnego.

W przypadku zlecenia zadań lub ich części w ramach projektu wykonawcy beneficjent zobowiązuje się zapewnić wszelkie dokumenty umożliwiające weryfikację kwalifikowalności wydatków. Beneficjent przechowuje dokumentację związaną z realizacją projektu w sposób zapewniający dostępność, poufność i bezpieczeństwo, oraz jest zobowiązany do poinformowania instytucji pośredniczącej o miejscu jej archiwizacji w terminie 5 dni roboczych od dnia podpisania Umowy. Beneficjent zobowiązuje się także poddawać wizytom monitorującym, wizytom weryfikującym wydatki lub kontroli dokonywanej przez zespoły kontrolujące organu dotującego oraz innych podmiotów uprawnionych do ich przeprowadzenia na podstawie odrębnych przepisów, w zakresie prawidłowości realizacji projektu (projekt w szczególności może zostać objęty kontrolami doraźnymi). Kontrolę, wizytę monitorującą i weryfikującą wydatki przeprowadza się w każdym miejscu związanym z realizacją projektu, w tym w siedzibie beneficjenta/partnera. Kontrole, wizyty monitorujące i weryfikujące wydatki mogą być przeprowadzane w dowolnym terminie, w trakcie i na zakończenie realizacji projektu oraz przez okres 5 lat, a w przypadku mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w okresie 3 lat, od dnia zakończenia realizacji projektu (co jest związane z tzw. okresem trwałości projektu).

[6] Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491, 2052.

Szczególnie ważnym postanowieniem umownym każdej umowy o dofinansowanie projektu unijnego jest tzw. konkurencyjność wydatków. Przy udzielaniu zamówienia w ramach projektu beneficjent stosuje przepisy o zamówieniach publicznych, prawo unijne oraz Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020. Jeżeli Beneficjent na podstawie ustawy jest zwolniony ze stosowania procedur/trybów w niej określonych, przy wyłanianiu wykonawcy dla usług, dostaw lub robót budowlanych w ramach realizowanego projektu jest zobowiązany dokonać wyboru wykonawcy z zachowaniem zasady konkurencyjności zgodnie z Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020. Instytucja pośrednicząca w przypadku stwierdzenia naruszenia przez beneficjenta zasad wydatkowych może dokonywać korekt finansowych.

Istotnym elementem umowy o dofinansowanie projektu unijnego są także kwestie związane z rozwiązaniem umowy. Instytucja pośrednicząca może rozwiązać umowę w trybie natychmiastowym, w przypadku gdy:

- beneficjent lub partnerzy wykorzysta/ją w całości bądź w części przekazane środki na cel inny niż określony w projekcie lub niezgodnie z umową;
- beneficjent złoży sfałszowane, podrobione, przerobione lub stwierdzające nieprawdę dokumenty w celu uzyskania wsparcia finansowego w ramach umowy;
- beneficjent ze swojej winy nie rozpoczął realizacji projektu w ciągu 3 miesięcy od ustalonej we wniosku o dofinansowanie projektu początkowej daty okresu realizacji projektu, zaprzestał realizacji projektu lub realizuje go w sposób niezgodny z umową;
- beneficjent nie przedłożył zabezpieczenia prawidłowej realizacji umowy;
- zostanie stwierdzone, że osoby upoważnione do dysponowania środkami projektu lub osoby upoważnione do podejmowania wiążących decyzji finansowych w imieniu beneficjenta zostały prawomocnie skazane za przestępstwo przeciwko mieniu, przeciwko obrotowi gospodarczemu, przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, przeciwko wiarygodności dokumentów lub za przestępstwo skarbowe w trakcie realizacji projektu i beneficjent nie zastąpił w projekcie osoby skazanej inną.

Instytucja pośrednicząca może także rozwiązać umowę z zachowaniem jednomiesięcznego okresu wypowiedzenia, w przypadku gdy:

- beneficjent nie realizuje projektu zgodnie z harmonogramem załączonym do wniosku o dofinansowanie projektu;
- beneficjent nie osiągnie zamierzonego w projekcie celu z przyczyn przez siebie zawnionych;
- beneficjent odmówi poddania się kontroli;
- beneficjent w ustalonym przez instytucję pośredniczącą terminie nie doprowadzi do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości;
- beneficjent nie przedkłada Wniosków o płatność zgodnie z Harmonogramem płatności;
- beneficjent nie przestrzega przepisów ustawy prawo zamówień publicznych w zakresie, w jakim przepisy ww. ustaw stosują się do Beneficjenta;
- beneficjent w sposób uporczywy uchyla się od wykonywania obowiązków wskazanych w umowie.

Umowa może zostać rozwiązana również na wniosek każdej ze stron w przypadku wystąpienia okoliczności, które uniemożliwiają dalsze wykonywanie postanowień zawartych w umowie.



Integralną część umowy stanowią załączniki; w przypadku badanej umowy są to:

- załącznik nr 1: Wniosek o dofinansowanie Projektu;
- załącznik nr 2: Zakres danych osobowych powierzonych do przetwarzania;
- załącznik nr 3: Oświadczenie o kwalifikowalności podatku VAT;
- załącznik nr 4: Harmonogram płatności;
- załącznik nr 5: Wzór informacji o uczestnikach Projektu;
- załącznik nr 6: Wzór oświadczenia uczestnika Projektu;
- załącznik nr 7: Wzór upoważnienia do przetwarzania danych osobowych na poziomie Beneficjenta i podmiotów przez niego umocowanych;
- załącznik nr 8: Wzór odwołania upoważnienia do przetwarzania danych osobowych na poziomie Beneficjenta i podmiotów przez niego umocowanych;
- załącznik nr 9: Wymagania w odniesieniu do informatycznego systemu finansowo-księgowego;
- załącznik nr 10: Obowiązki informacyjne i promocyjne Beneficjenta;
- załącznik nr 11: Sprawozdanie z zachowania trwałości;
- załącznik nr 12: Formularz do wymiany informacji pomiędzy podmiotami realizującymi projekty w Osi Priorytetowej VIII i Osi Priorytetowej IX RPO WM 2014-2020;
- załącznik nr 13: Taryfikator korekt kosztów pośrednich za naruszenia w zakresie zarządzania projektem.

## Zakończenie

Umowa o dofinansowanie projektu unijnego jest wygodnym instrumentem realizacji polityki publicznych w zakresie przekazywania i rozliczania dotacji unijnych. Umowa cywilnoprawna to instytucja prawna i czynność prawna zarazem, znana wszystkim obywatelom. Umowy zawieramy w każdej sferze swojego życia. Zalety umowy prywatnoprawnej dostrzegł także prawodawca unijny i prawodawca krajowy. Umowa pozwala ułożyć stosunek prawny w bardziej elastyczny sposób niż decyzja administracyjna. Nierzadko decyzja administracyjna wyznacza pole do zawarcia umowy cywilnoprawnej, ale rzadziej na odwrót. Procesu ubiegania się o przyznanie unijnego wsparcia jest w zasadzie szczególnym postępowaniem administracyjnym regulowanym przez ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Jednak zwieńczenie tego postępowania administracyjnego instrumentem cywilistycznym nie musi dziwić, ponieważ umowę o dofinansowanie projektu unijnego należy traktować jako prawną formę działania administracji publicznej.

Umowa to zgodne oświadczenie dwóch lub więcej stron (co najmniej dwustronna czynność prawna), określające wzajemne prawa i obowiązki. Jak zostało to podkreślone w ekspertyzie umowa o dofinansowanie projektu jest umową adhezyjną – tak zwaną „umową przystąpienia”. Co oznacza, że organ dotujący sporządza treść przyszłej umowy, która, co do zasady, nie podlega negocjacji z przyszłym beneficjentem środków. Jednak przyjęcie takiej konstrukcji nie wyklucza zgodnego oświadczenia dwóch lub więcej stron czynności prawnej, ponieważ beneficjent może nie przyjąć wzorca umowy. Zresztą tworzenie umów adhezyjnych w systemie alokacji środków unijnych ma też inny wymiar; administracja w ten sposób dąży do stworzenia takich samych reguł gry dla wszystkich beneficjentów.

Podstawową wadą umów o dofinansowanie projektów unijnych jest ich objętość. W zasadzie nie objętość samych umów, ale załączników do tych umów. O ile każdy beneficjent jest w stanie zapoznać się z własnym wnioskiem o dofinansowanie projektu (co oczywiste, bo sam go konstruował, albo przynajmniej uczestniczył w jego powstaniu) i treścią umowy o dofinansowanie projektu, o tyle zaznajomienie się z wytycznymi wskazanymi w umowie, nierzadko przerasta zdolności jednostek, a czasem także zespołów projektowych. Stąd konieczność wspierania się w tym obszarze radami profesjonalistów, co generuje dodatkowe koszty transakcyjne.

## O AUTORZE

**dr Marcin Kępa** - Absolwent Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego i Podyplomowych Studiów Prawa Zamówień Publicznych na Uniwersytecie Wrocławskim oraz Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu. Odbił studia doktoranckie na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu (ekonomia) i Uniwersytecie Śląskim w Katowicach (prawo). Adiunkt w Instytucie Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Wykładowca zagadnień z zakresu prawa zamówień publicznych, systemu zamówień publicznych w UE, programowania rozwoju lokalnego, podstaw ekonomii i przedsiębiorczości, form instytucjonalnoprawnych przedsiębiorstw społecznych, prawa handlowego i upadłościowego, funduszy europejskich i administracji publicznej. Współautor komentarzy, monografii i artykułów naukowych. Uczestnik licznych konferencji naukowych. Specjalizuje się w prawie gospodarczym publicznym i administracyjnym, prawie i ekonomice przedsiębiorstw społecznych, nowej ekonomii instytucjonalnej i ekonomicznej analizie prawa. Od 2018 r. przedsiębiorca, prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Lex Economica. Współpracownik kancelarii adwokackiej. Był pracownikiem administracji publicznej i sektora prywatnego. Doradca jednostek samorządu terytorialnego i instytucji polityki społecznej. Prowadzi cykle szkoleń nt. klauzul społecznych i polityk publicznych w zamówieniach publicznych dla administracji publicznej i sektora pozarządowego. Konsultant podmiotów ekonomii społecznej. Od ponad 10 lat współuczestniczy w realizacji projektów europejskich.

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.*

Warszawa, sierpień 2022  
[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
 ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa