Received: 26.04.2020
Accepted: 17.06.2020
Published: 30.09.2020

Roczniki Administracji i Prawa
Annuals of The Administration and Law
2020, XX, z. 3: s. 209-222
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0014.4244
https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com

Marcin Kępa*
Nr ORCID: 0000-0001-8013-0734

O CZARNYCH ŁABĘDZIACH, E-ADMINISTRACJI I FUNDUSZACH EUROPEJSKICH – REALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH W OKRESIE STANU ZAGROŻENIA EPIDEMICZNEGO

ABOUT A BLACK SWANS, E-ADMINISTRATION AND EUROPEAN FUNDS – REALIZATION OF PUBLIC TASKS IN THE PERIOD OF THE EPIDEMIC EMERGENCY

Streszczenie: Celem badawczym opracowania jest analiza i wstępna ocena narzędzi e-administracji w procesie dystrybucji i ostatecznej realokacji funduszy unijnych – zwłaszcza w okresach stanu zagrożenia epidemicznego lub innego rodzaju zagrożeń związanych z izolacją społeczną. Nacisk zostanie położony na wykorzystanie innych, współistniejących obok „tradycyjnych", form działania administracji publicznej, umożliwiających kontrolę i nadzór projektów unijnych na odległość. Dominującą metodą badawczą wykorzystywaną w opracowaniu będzie metoda dogmatyczno-prawna i metoda obserwacji.

Słowa kluczowe: czarny łabędź, e-administracja, fundusze europejskie, kontrola zdalna, aplikacja SL2014

Summary: The purpose of the study is to analyze and pre-evaluate e-administration tools in the distribution process and the final reallocation of European funds - especially during the period of the epidemic emergency situation or other various situations related to social isolation. Emphasis will be put on the use of other, co-existing alongside "traditional", public administration formations, enabling remote control and supervision of Union projects. The dominant research method used in the study will be the legal dogmatic method and the method of observation.

Keywords: black swan, e-administration, European funds, remote control, SL2014 application

* dr; Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: marcin.kepa@up.krakow.pl

WPROWADZENIE

Ostatni kwartał 2019 r. w Azji (głównie Chiny), a w Polsce i krajach Unii Europejskiej pierwszy kwartału 2020 r. to okres nasilającego się zagrożenia w obszarze zdrowia publicznego. Niespotykany w czasach najnowszych. Spowodowany nie działaniami kinetycznymi, wojną, ale rozprzestrzenianiem się nieznanej dotąd odmiany zmodyfikowanego wirusa grypopochodnego. Pochodzenie SARS-CoV-2 (dalej: COVID-19), potocznie zwanego koronawirusem (z uwagi na charakterystyczny układ molekularny), nadal owiane jest tajemnicą. Bez znaczenia, czy pierwsze zakażenie człowieka nastąpiło na „mokrym targu" w Wuhan, czy w tamtejszym instytucie wirusologii, pewne jest, że rozszerzenie się zarazy na cały (chyba) świat, zmieni sposób myślenia i zachowań ludzkich na lata. W skali mikro i makro. Zmian tych nie sposób dzisiaj przewidzieć. Predykcja najbardziej prawdopodobnej ścieżki rozwoju zakażenia jest utrudniona z uwagi na skąpy materiał empiryczny. Nie wiadomo, czy to choroba przewlekła, sezonowa itd. Można tylko spekulować. Na pewno trzeba obserwować i badać to niebezpieczne zjawisko. Z pewnością nie należy podejmować kroków gwałtownych, z deglobalizacją na czele. Epidemia to klasyczny czarny łabędź. Czyli zjawisko nietypowe (wykraczające poza domenę zwykłych oczekiwań), wywierające drastyczny wpływ na rzeczywistość, badane i analizowane *post factum*[1]. Cechą tego typu zdarzeń jest niepewność i niska przewidywalność[2].

Zmiany, ale innego rodzaju, wywołuje także członkostwo Polski w strukturach Unii Europejskiej (UE). Siłą napędową dla wielu z nich była i jest absorpcja środków pieniężnych z budżetu Unii Europejskiej, który stanowi podstawowy instrument realizacji celów unijnej polityki gospodarczej[3]. Moment wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego na terenie kraju[4] zbiegł się z kończącą się w tym roku perspektywą finansową. Trzecią, w której Polska uczestniczy jako pełnoprawny członek UE. Zakreślona w ten sposób perspektywa badawcza skłania do refleksji, zwłaszcza że w systemie wydatkowania funduszy strukturalnych jak w soczewce ujawniają się zalety e-administracji.

---

[1] N. Taleb, *Czarny łabędź. Jak nieprzewidywalne zdarzenia rządzą naszym życiem,* Warszawa 2020, s. 16.
[2] Ibidem, s. 17.
[3] L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 106.
[4] Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczpospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 r., poz. 433), uchylone Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczpospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 r., poz. 490). Na podstawie § 3 rozporządzenia uchylającego: decyzje, polecenia, wytyczne i zalecenia, wydane w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego, zachowują ważność i mogą być zmieniane na podstawie dotychczasowych przepisów. Ustawodawca podjął także skoordynowane działania przeciwepidemiczne, ukierunkowane na ograniczenie pandemii w obszarze zdrowia publicznego i wywołanych nią skutków kryzysowych o charakterze społeczno-gospodarczym – ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374, 567, 568).

E-administracja to najprościej rzecz ujmując administracja elektroniczna[5]. Administracja publiczna, która wykorzystuje technologie informatyczne i telekomunikacyjne w zarządzaniu publicznym (realizowaniu zadań publicznych), wpisująca się e-*governance*. Koncepcja *governance* zakłada oparcie rządzenia na takich zasadach, jak: otwartość, partycypacja, odpowiedzialność, efektywność i spójność – akcentując: wzajemność i zwrotność relacji pomiędzy władzą a obywatelem[6]. Tak rozumiane współrządzenie angażuje zróżnicowane podmioty społeczeństwa obywatelskiego – na wszystkich organizacyjnych poziomach zarządzania publicznego[7]. *E-governance* wykorzystuje internet i nowoczesne środki komunikacji na odległość.

Jednym z elementów e-administracji w systemie dystrybuowania środków unijnych na poziomie krajowym jest SL2014 – aplikacja internetowa, stanowiąca platformę wymiany informacji pomiędzy stronami umowy o dofinansowanie projektu. To przykład nowego typu komunikacji na linii: beneficjent – organ dotujący. Platforma SL2014 funkcjonuje w aktualnej, kończącej się już perspektywie finansowej, ustalonej na lata 2014 – 2020.

Celem badawczym opracowania jest analiza i wstępna ocena narzędzi e-administracji w procesie dystrybucji i ostatecznej realokacji funduszy unijnych – zwłaszcza w okresach stanu zagrożenia epidemicznego lub innego rodzaju zagrożeń związanych z izolacją społeczną. Nacisk zostanie położony na wykorzystanie innych, współistniejących obok „tradycyjnych", form działania administracji publicznej, umożliwiających kontrolę i nadzór projektów unijnych na odległość. Ze względu na rozległy i złożony materiał empiryczny uwagi odnosić się będą tylko do fragmentu systemu dystrybucji i ostatecznej realokacji funduszy unijnych (Europejski Fundusz Społeczny) i ogniskować się będą wokół zjawiska kontroli (kontrola zdalna). Instrumentem umożliwiającym kontrolę i komunikację na odległość w projektach unijnych (przede wszystkim tak zwanych projektach „miękkich"; nieinfrastrukturalnych) jest centralny system teleinformatyczny (w tym aplikacja SL2014). Na tym tle poczynionych zostanie kilka uwag na temat zjawiska e-administracji, coraz szerszego wykorzystywania instrumentów cywilistycznych w administracji publicznej oraz sposobów komunikacji na odległość przez jednostki samorządu terytorialnego (głównego beneficjenta środków europejskich). Dominującą metodą badawczą wykorzystywaną w opracowaniu będzie metoda dogmatyczno-prawna i metoda obserwacji.

[5] Podstawowym aktem prawnym w zakresie e-administracji jest ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 570, z 2018 r. poz. 1000, 1544, 1669, z 2019 r. poz. 60 i 534).

[6] M. Kępa, J. Podgórska-Rykała, *Współpraca międzysektorowa jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Kraków 2020 r., w druku.

[7] Ibidem.

KONTROLA I NADZÓR W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

W judykaturze nadzór uważa się za pojęcie szersze od kontroli, ponieważ w przypadku nadzoru organowi realizującemu uprawnienia nadzorcze przysługuje prawo do korygowania działań organu nadzorowanego[8]. W piśmiennictwie pojęcia „nadzór" używa się na oznaczenie kompetencji organu, polegające nie tylko na prawie do badania działalności jednostki objętej nadzorem, ale także wkraczania za pomocą środków władczych w celu usunięcia stwierdzonych braków[9]. Nadzór często połączony jest z wizytacją lub lustracją podmiotu względem podmiotu, w stosunku do którego są wykonywane uprawnienia kontrolne[10]. Realizacja prawa do ustalania stanu faktycznego i prawnego jest uprawnieniem typowo kontrolnym, ale połączenie tego prawa z prawem korygującym wypełnia znamiona instytucji nadzoru[11]. Stąd nadzór stanowi podstawowy element współczesnego państwa prawnego i przesądza o skuteczności i sprawności przyjętego systemu prawnego. Nadzór występuje tam, gdzie działania sprawdzające i kontrolne wiążą się z podejmowaniem działań korygujących i weryfikujących[12]. Z nadzorem mamy do czynienia w układzie scentralizowanym oraz w układzie zdecentralizowanym.

Kontrola służy ocenie zastanej rzeczywistości i modelowaniu jej w kierunku stanu pożądanego (postulowanego)[13]. Co do zasady, kontrolę projektów unijnych przeprowadza się na podstawie rocznych planów kontroli. Istnieje także możliwość podjęcia działań kontrolnych, nieujętych uprzednio w planie. Planowanie to proces o charakterze złożonym (prawno-faktyczny). W piśmiennictwie administracyjnym przyjmuje się, że stanowi pewien uporządkowany w czasie zespół badań prowadzący do ustalenia planu, a ten z kolei stanowi szczególnego rodzaju rozstrzygnięcie, którego przygotowanie wymaga specjalnej procedury (fazy planowania: projektowanie → wykonanie → kontrola)[14]. Kontrola w planowaniu administracyjnym to ostatnia z następujących po sobie faz. Fazy stanowią pewien układ (cykl) zamknięty i następują kolejno po sobie: zakończenie jednej fazy stanowi podstawę i jednocześnie pole działania dla fazy kolejnej[15].

[8] Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1994 r., W 1/94, OTK ZU nr 2/1994 poz. 47.
[9] Z. Leoński, *Nauka administracji,* Warszawa 2004, s. 138.
[10] M. Kępa, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa o fundacjach. Komentarz,* Warszawa 2020, w druku.
[11] Ibidem.
[12] E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Elementy nauki administracji,* Wrocław 2002, s. 202.
[13] M. Kępa, *O właściwości kontrolnej RIO w systemie zamówień publicznych w Polsce*, [w:] T. Kocowski, J. Sadowy (red.), *Kontrola zamówień publicznych,* Wrocław – Warszawa 2013, s. 224.
[14] E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Elementy nauki…*, s. 102-103.
[15] M. Kępa, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa o fundacjach…*, w druku.

PRAWO FUNDUSZY EUROPEJSKICH, PROJEKT UNIJNY I ROLA UMOWY W SYSTEMIE DYSTRYBUOWANIA ŚRODKÓW FINANSOWYCH Z BUDŻETU UE

Prawo funduszy europejskich to ogół przepisów inicjujących, organizujących i dookreślających proces wydatkowania środków pieniężnych z budżetu ogólnego UE[16]. Źródła prawa funduszy europejskich konstruuje się na dwóch poziomach:

a) na poziomie Unii Europejskiej (poziom prawa międzynarodowego),

b) na poziomie państw członkowskich (poziom prawa krajowego).

Na poziomie unijnym prawo funduszy europejskich tworzą głównie postanowienia traktatowe[17] (prawo pierwotne) oraz prawo wtórne, materializujące się głównie w postaci rozporządzeń[18] i prawa miękkiego (*soft law*).

W Polsce podstawowe zasady konceptualne w zakresie wydatkowania środków unijnych określają ustawy. Dwa główne źródła prawa w tym zakresie to:

a) ustawa z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r., poz. 1295, 2020),

b) ustawa z 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowych w perspektywie finansowej 2014 – 2020 (Dz.U. z 2018 r., poz. 1431, 1544, z 2019 r., poz. 60, 730, 1572, 2020, z 2020 r., poz. 568) – dalej jako „ustawa wdrożeniowa".

Ważny zespół aktów prawnych, dookreślających zasady realizacji projektów unijnych w Polsce, tworzą wytyczne[19], ukierunkowane na aspekt praktyczny, wśród których wiodącą rolę pełnią wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014 – 2020 (Warszawa, 22 sierpnia 2019 r., dalej jako: „wytyczne ws. kwalifikowalności wydatków"). Stanowią wy-

[16] M. Kępa, *Kontrola projektów unijnych w samorządzie terytorialnym przez organ dotujący*, [w:] B. Pawlica, J. Podgórska-Rykała, P. Ostachowski (red.), *Samorząd terytorialny: organy, zadania, finanse i aspekt międzynarodowy,* Kraków 2020, s. 136.

[17] Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE. 2016 C 202, s. 1).

[18] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 320) oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 470).

[19] Instrument prawny określający ujednolicone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych oraz stosowane przez te instytucje na podstawie właściwego porozumienia, kontraktu terytorialnego albo umowy oraz przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu – art. 2 pkt 32 ustawy wdrożeniowej.

godne źródło wiedzy dla beneficjentów środków unijnych (często pierwsze źródło informacji), z drugiej strony niepotrzebnie multiplikują pojęcia prawne i przepisy prawa powszechnie obowiązującego oraz tworzą sieć nieostrych i wieloznacznych instrumentów prawnych i paraprawnych (zwłaszcza w sferze formalnoprawnej)[20]. Ich niewątpliwą zaletą jest ograniczenie niepewności związanej z oczekiwanym przez organ dotujący sposobem realizacji projektu.

Projekt unijny występuje w obrocie gospodarczym jako narzędzie umożliwiające pozyskanie i wydatkowanie środków finansowych z budżetu UE na z góry obrany cel. Cel główny i cele uboczne (pomocnicze) to podstawowe elementy projektu unijnego. Ich stały monitoring – za pomocą obranych wskaźników – informuje o stopniu jego realizacji (zazwyczaj w ujęciu procentowym). Nie można wystąpić do właściwej instytucji o realizację dowolnego celu. Cel musi się wpisywać w jedną z polityk unijnych i zostać szczegółowo dookreślony na poziomie państw członkowskich. Oprócz tego, a może przede wszystkim, projekt unijny jest też pojęciem prawnym. Ustawodawca zdefiniował projekt jako przedsięwzięcie zmierzające do osiągnięcia zamierzonego celu określonego wskaźnikami, z określonym początkiem i końcem realizacji, zgłoszone do objęcia albo objęte współfinansowaniem UE jednego z funduszy strukturalnych albo Funduszu Spójności w ramach programu operacyjnego (art. 2 pkt 18 ustawy wdrożeniowej).

W zmieniającej się dynamicznie przestrzeni społeczno-gospodarczej, a szczególnie w czasach pandemii wirusowej, 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 od dawna czerpie z instrumentarium cywilistycznego. Wykorzystanie konstrukcji prawnych prawa cywilnego pozwala na bardziej „elastyczne" wykonywanie zadań publicznych w wybranych obszarach działania administracji. W niektórych państwach unijnych (np. Francja, Niemcy, Hiszpania), umowę cywilnoprawną z powodzeniem zaadaptowano na grunt stosunków administracyjnoprawnych. W ten sposób stworzono umowę administracyjnoprawną, którą następnie poddano kontroli sądownictwa administracyjnego.

Umowa o dofinansowanie projektu, wykorzystywana przy udzielaniu współfinansowania unijnego, jest umową adhezyjną – tak zwaną „umową przystąpienia"[21]. Organ dotujący sporządza treść przyszłej umowy, która, co do zasady, nie podlega negocjacji z przyszłym beneficjentem środków. Co do zasady także, wnioskodawca przyjmuje albo odrzuca warunki kontraktu. Umowa o dofinansowanie projektu jest jednocześnie czynnością prawną i oświadczeniem woli. Należy ją zakwalifikować do kategorii dwustronnych niewładczych form działania administracji publicznej[22].

[20] M. Kępa, *Kontrola projektów w samorządzie terytorialnym…*, s. 138.
[21] Odmiennie: R. Iniewski, *Nowa umowa o dofinansowanie projektu*, „Finanse Publiczne" 2010, nr 3, s. 58.
[22] M. Kania, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2013, s. 139.

W doktrynie podkreśla się walory czynności cywilnoprawnych, w szczególności umowy prywatnoprawnej, która zapewnia możliwość optymalnego ukształtowania wzajemnych praw i obowiązków przez strony czynności prawnej[23]. Umowa o dofinansowanie projektu jest umową:

a) nazwaną,
b) kauzalną,
c) konsensualną[24].

Essentialia negotii umowy o dofinansowanie projektu wysłowiono w treści art. 207 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Legalna definicja umowy o dofinansowanie projektu znajduje się w art. 2 pkt 26 ustawy wdrożeniowej (umowa lub porozumienie w rozumieniu ustawy wdrożeniowej). Treść przepisu jest wyraźnie skorelowana z art. 207 ust. 2 i 5 ustawy o finansach publicznych. 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)[25]. Umowa o dofinansowanie projektu jest też umową kazualną, czyli nieabstrakcyjną, zawieraną 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 projektowego. 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 *a priori* przez organ dotujący. W zasadzie umowę o dofinansowanie projektu można także uznać za umowę przysparzającą, ponieważ po stronie wnioskodawcy (przyszłego beneficjenta) występuje realna korzyść majątkowa[26].

Umowa o dofinansowanie projektu unijnego obejmuje zagadnienia dotyczące: definicji, przedmiotu umowy, płatności, dochodu, nieprawidłowości i zwrotu środków, zabezpieczenia prawidłowej realizacji projektu, zasad wykorzystania systemu teleinformatycznego, monitoringu, dokumentacji projektu, kontroli projektu, konkurencyjności wydatków, ochrony danych osobowych, obowiązków informacyjnych, prawa autorskiego, zmian w projekcie, reguły proporcjonalności, rozwiązania umowy i szczególnych warunków realizacji umowy.

Dzięki postanowieniom umownym a więc, wykorzystując „oręż" cywilnoprawny – organ dotujący zobowiązuje beneficjentów do realizacji dwóch kluczowych z punktu widzenia niniejszego opracowania zagadnień:

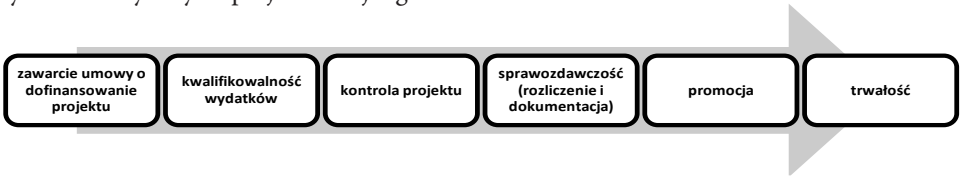
[23] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne,* Warszawa 2008, s. 304.
[24] M. Kępa, *Kontrola projektów w samorządzie terytorialnym*…, s. 143.
[25] Ibidem, s. 144.
[26] M. Kępa, *Kontrola projektów w samorządzie terytorialnym*…, s. 144.

a) kontroli projektu,
b) korzystania z systemu teleinformatycznego wskazanego w umowie o dofinansowanie projektu.

SL2014 – PRZYKŁAD SPRAWNEJ E-ADMINISTRACJI

SL2014 to element centralnego systemu teleinformatycznego (CST), wspierającego realizację programów operacyjnych i projektów współfinansowanych z funduszy europejskich w okresie programowania budżetu unijnego ustalonego na lata 2014–2020. CST to narzędzie z dziedziny e-administracji, które umożliwia zdalną obsługę projektu unijnego w każdym z cyklów jego życia (rys. 1).

Rysunek 1. Cykl życia projektu unijnego



Źródło: opracowanie własne.

CST (w tym SL2014) służy do:
a) obsługi projektów unijnych od momentu zawarcia umowy o dofinansowanie projektu z właściwą instytucją,
b) gromadzenia danych dotyczących realizacji programów operacyjnych,
c) procesu certyfikacji wydatków (kontroli i kwalifikowania poniesionych wydatków)[27].

Kluczowa z punktu widzenia beneficjentów jest aplikacja związana z obsługą wniosków o płatność (część aplikacji głównej CST). Aplikacja ta – logowanie – następuje z wykorzystaniem profilu zaufanego albo bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego kwalifikowanym certyfikatem i umożliwia:
a) dostęp do informacji o realizowanych projektach,
b) składanie wniosków o płatność drogą elektroniczną,
c) komunikowanie się z instytucją udzielającą wsparcia (organem dotującym)[28].

Trzy wymienione powyżej cechy aplikacji SL2014 decydują o skuteczności i sprawności całego systemu teleinformatycznego. Po pierwsze, stanowi ona wygodną i użyteczną bazę wiedzy nie tylko o projekcie, ale także o otoczeniu zewnętrznym. Beneficjent dowiaduje się z platformy elektronicznej o zmianie przepisów obowiązujących, zasadach rozliczania wydatków, aktualizacji wytycznych ministerialnych itd. Raportuje

[27] https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/centralny-system-teleinformatyczny/ [dostęp: 30.04.2020].
[28] Ibidem.

o zagrożeniach i wskazuje możliwe rozwiązania dla zaistniałych sytuacji problemowych, na przykład związanych z możliwością nieosiągnięcia zakładanych wskaźników czy przewlekłością niektórych działań. Ważną zaletą aplikacji SL2014 jest komunikacja elektroniczna, umożliwiająca skrócony czas „reakcji". Pozwala na systematyczną i ciągłą wyminę informacji, w tym wzajemne doręczanie oświadczeń woli (każdej ze stron umowy o dofinansowanie projektu unijnego). Dzięki e-administracji realizacja projektów unijnych w czasie pandemii koronawirusa nie została zawieszona. Ograniczono tylko niektóre działania. Pracownicy i przedstawiciele administracji publicznej po stronie organu dotującego obsługują aplikację w sposób zdalny – poza siedzibą urzędu, na przykład z własnego miejsca zamieszkania czy innego miejsca odosobnienia. Są to tak zwani opiekunowie projektu. Beneficjenci, w tym kadra zarządzająca projektem, obsługują projekt w ten sam sposób. Opiekun projektu i kierownik projektu są w stałym kontakcie telefonicznym i teleinformatycznym (poprzez SL2014). Treści oświadczeń woli, doręczane za pomocą aplikacji, są archiwizowane i stanowią ewentualny dowód w hipotetycznym sporze. W ten sposób zachowana jest zasada bezstronności i obiektywizmu organu administracji publicznej, a działanie responsywne administracji pogłębia zaufanie obywateli (w tym beneficjenta i uczestników projektu).

Kontrola projektu także jest przeprowadzana w sposób zdalny. W zasadzie ma charakter ciągły. Nasila się w okresach sprawozdawczych, w których kwalifikowaniu podlegają zgłaszane do rozliczenia wydatki – wykazywane przy składaniu wniosków o płatność (raz na miesiąc, raz na dwa miesiące, raz na kwartał – według wyboru beneficjenta). Co do zasady, beneficjenci w umowie o dofinansowanie projektu unijnego zobowiązują się, do poddawania się wizytom monitorującym, wizytom weryfikującym wydatki lub kontroli dokonywanych przez zespoły kontrolujące organu dotującego. Zabezpiecza się możliwość kontroli na dokumentach w siedzibie beneficjenta, siedzibie organu dotującego oraz w każdym miejscu realizacji projektu. Beneficjent, akceptując warunki umowne, zobowiązuje się także do zapewnienia zespołom kontrolującym: nieograniczonego wglądu we wszystkie dokumenty związane z realizacją projektu, możliwości tworzenia uwierzytelnionych kopii i odpisów dokumentów, nieograniczonego dostępu do obiektów, w których realizowany jest projekt, udzielania wyjaśnień i współdziałania przy ustalaniu stanu faktycznego (tworzenie zestawień, opracowań, odpowiedzi na pytania). Uprawnienia kontrolne zabezpieczono systemem sankcji i powiązano je ze zwrotem środków. W okresie izolacji społecznej na znaczeniu zyskuje kontrola zdalna. Beneficjent poprzez aplikację SL2014 wysyła kopie żądanych przez organ dotujący dokumentów i oświadczeń woli – niezbędnych do zatwierdzenia wniosku o płatność. Zazwyczaj jest to próba dobrana losowo. Po ustaniu lub ograniczeniu stanu zagrożenia epidemicznego będzie można dokonać kontroli na dokumentach źródłowych. Ważną cechą e-administracji jest zaufanie. Organ dotujący ufa, że beneficjent dostarczy dokumenty prawdziwe, rzetelne, niezmodyfikowane. Beneficjent ufa, że organ dotujący dokona kontroli w sposób obiektywny i bezstronny.

Wydatki projektowe, a właściwie procedury formalnoprawne związane z ich dokonywaniem, stanowią podstawowy przedmiot kontroli. Przyjęty mechanizm wydatkowy może być przedmiotem kontroli zdalnej. Podstawowym obszarem zainteresowania organów kontrolnych jednostki dotującej są zakupy dokonywane w ramach projektu. Na potrzeby wytycznych stworzono dwie autonomiczne procedury wydatkowe:

a) rozeznanie rynku,
b) zasadę konkurencyjności[29].

Organ dotujący, jako jednostka kontrolująca, dokonuje subiektywnej oceny stanu faktycznego zgromadzonego w sprawie i na tej podstawie formułuje ustalenia pokontrolne. Organ dotujący po stwierdzeniu uchybień może nałożyć na beneficjenta korektę finansową. W ujęciu teoretycznoprawnym należy zakwalifikować ją jako karę o charakterze administracyjnoprawnym. Podstawa prawna to Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 lutego 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień (Dz.U. z 2017 r., poz. 615, dalej jako „rozporządzenie ws. korekt finansowych"). Delegacja do wydawania rozporządzenia przez centralny organ administracji publicznej znajduje się w art. 24 ust. 13 ustawy wdrożeniowej. Nałożenie korekty finansowej jest sankcją bezpośrednią. Sankcją dysponuje strona zaangażowana w spór, a nie niezależny organ (arbiter), co należy uznać za wadę systemową przyjętego rozwiązania. Beneficjentowi przysługują środki ochrony prawnej: o charakterze administracyjnoprawnym, o charakterze cywilnoprawnym[30].

Bezosobowa wymiana dokumentów, oświadczeń woli, komunikacja na odległość, sprawiają, że administracja publiczna realizuje zadania publiczne nieprzerwanie. Niejednokrotnie w sposób twórczy.

INNE DZIAŁANIA FAKTYCZNE W OBSZARZE E-ADMINISTRACJI

Z pola obserwacji nie należy tracić także innych internetowych kanały transmisji danych. W zasadzie należałoby powiedzieć – kanałów wymiany informacji i komunikacji zarazem, umożliwiających ich przesłanie (wyemitowanie) natychmiast. Stąd tak duże – doceniane dopiero w okresach zagrożenia – znaczenie i popularność tego typu innowacji, potęgowane także przez niskie koszty transakcyjne. Korzystanie z nich jest bezpłatne, a jedyne ograniczenia sprowadzają się do dostępu do internetu (*notabene*

[29] Zob. M. Kępa, *Publicznoprawne mechanizmy stymulowania konkurencyjności w projektach europejskich,* „Studia Prawnicze KUL" 2019, nr 1, s. 79-104.

[30] Wariant ten stosują beneficjenci w przypadku sporów o charakterze przewlekłym, aby nie narażać się na nadmierny przyrost odsetek (liczonych jak dla zaległości podatkowych). Na tym przykładzie widać, że to *de facto* od beneficjenta zależy wybór ścieżki środków ochrony prawnej: stosunek administracyjnoprawny albo stosunek cywilnoprawny. Zob. M. Kępa, *Kontrola projektów w samorządzie terytorialnym*..., s. 142.

stanowiącego dzisiaj jedno z podstawowych dóbr cywilizacyjnych) i posiadania właściwego sprzętu elektronicznego. Z obserwacji autora wynika, że media społecznościowe coraz częściej stanowią podstawowe źródło informacji dla mieszkańców wspólnot samorządowych[31]. Zjawisko to należałoby w zasadzie rozpatrywać w odniesieniu do polityki administracyjnej. Spełniają dziś rolę, której nikt nie mógł wcześniej przewidzieć – z pewnością nie ich twórcy. Ich powszechność, dostępność, prostota i niesłabnący popyt sprawiają, że coraz częściej stają się kanałem informacyjnym pierwszego wyboru wśród mieszkańców wspólnot lokalnych i regionalnych. Mieszkańcy JST szukają w nich informacji o życiu własnej wspólnoty, które z uwagi na brak „nośności" są pomijane w ogólnokrajowych źródłach masowego przekazu. Prowadzenie przez administrację samorządową Facebooka, Instagrama, używanie YouTube'a czy TikTok i Twittera, nie jest już tylko fanaberią marketingową, modą czy strategią polityczną, obliczoną na doraźny zysk. Spełnia walor praktyczny. Wspiera realizację zadań publicznych przez samorząd terytorialny – w niekonwencjonalnych, nienazwanych formach.

W okresie pandemii COVID-19, Skype czy Micrsosoft Teams wspomagają pracę zdalną w zakresie edukacji. Facebook pełni rolę informacyjną w stanach nadzwyczajnych – jako narzędzie zarządzania kryzysowego. Twitter umożliwia wysyłanie krótkich wiadomości tekstowych, na zasadzie alertu. Oczywiście to wszystko to zadania pomocnicze w stosunku do „konwencjonalnej" e-administracji, ale nie można pomijać ich roli. Zwłaszcza w okresie stanu epidemicznego, który pozbawia wspólnoty samorządowe i administrację publiczną możliwości wykonywania zadań publicznych w tradycyjnych formach. Jak wiadomo, podstawową cechą zadań publicznych jest ich nieprzerwany charakter. Jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zaprzestać wykonywania zadań publicznych (własnych i zleconych) bez względu na rodzaj ograniczenia. Nie mogą się od nich jednostronnie uwolnić nawet w stanie zagrożenia epidemicznego. To prawne obowiązki. Oczywiście niektóre z nich mogą ulec zawieszeniu, np. w stanach nadzwyczajnych, ale te kluczowe, newralgiczne powinny być kontynuowane – dla dobra wspólnego. Stąd wielka rola administracji publicznej w dobie zagrożenia zdrowia publicznego. Powinna ona wykorzystać dostępne środki do realizacji zadań publicznych. Nawet te niekonwencjonalne, z pozoru nieprzystające do powagi aparatu administracyjnego.

CZARNY ŁABĘDŹ JAKO IMPULS PROROZWOJOWY – PODSUMOWANIE

Wirus COVID-19 to czarny łabędź, który wywołał niekorzystne zjawisko – zagrożenie zdrowia publicznego. Jednakże funkcjonowanie e-administracji było i jest moż-

[31] Obecnie autor kieruje dwoma projektami unijnymi, realizowanymi na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Mają charakter edukacyjny. Grupę badawczą, poza pięcioma jednostkami samorządu terytorialnego, stanowią uczestnicy (mieszkańcy wspólnot samorządowych) – łącznie ok 2500 osób.

liwe dzięki innemu czarnemu łabędziowi, czyli sieci internet. A właściwie sposobie, w jaki ewoluowała, tworząc światowe kanały łączności teleinformatycznej. W ostatniej dekadzie XX wieku nikt nie mógł przypuszczać, że stanie się nośnikiem dla nowych, nieznanych dotąd form działania administracji publicznej – choćby dla czynności materialno-technicznych, o niejasnej strukturze. Dlatego na to zagadnienie trzeba spojrzeć szerzej – przez pryzmat prawa i ekonomii. Interdyscyplinarnie, ponieważ niekorzystny wpływ koronawirusa jest wieloaspektowy. Mimo sugestii, że jest inaczej, prace interdyscyplinarne (na styku dyscyplin) są prowadzone rzadko, a ich wyniki są ograniczane wskutek różnic metodologicznych, a czasem nawet ideologicznych[32].

E-administracja może stać się remedium na „skostniałą" procedurę administracyjną. Epidemia koronawirusa wymusiła niekonwencjonalne działania administracji publicznej, w tym działanie twórcze o charakterze zaradczym. Administracja publiczna, w tym zwłaszcza samorząd terytorialny – w odczuciu (przekonaniu) społecznym – nie pełni już tylko roli, jaką tradycyjnie przypisuje się egzekutywie. Społeczność lokalna i regionalna oczekuje od samorządu terytorialnego działań twórczych – zwłaszcza w okresie stanu epidemicznego. Nie forma, ale rezultat staje się istotny dla mieszkańców wspólnoty. Administracja stoi przed redefinicją prawnych form jej działania. Zawsze podążała krok za rozwojem nauki i przedsiębiorczości. Epidemia zmieniła nieco „ustawienie" wektorów w tym zakresie. Postępująca informatyzacja życia publicznego wymusza na administracji publicznej adaptację nowych prawnych form i metod działania do zmieniającej się rzeczywistości[33].

Jeśli chodzi o system wydatkowania funduszy unijnych w dobie pandemii wirusowej, działania podjęte przez administrację publiczną są trafione i adekwatne do zagrożenia. Kontrola i nadzór nad środkami unijnymi wydatkowanymi przez beneficjentów odbywały i odbywają się z wykorzystaniem środków umożliwiających kontakt na odległość. Platforma SL2014, na której archiwizuje się cykle życia projektów unijnych, spełnia podobną rolę jak archiwum organu administracyjnego w przypisanej formie, w wydzielonym miejscu w urzędzie. Niektóre czynności prawne z uwagi na ich doniosłość i np. charakter prawnokształtujący muszą zachować właściwą formę prawną. Ale także w takim wypadku nie trzeba stawiać się przed organem osobiście. Wystarczy skorzystać z usługi pocztowej, uprzednio dostarczając kopię dokumentu, albo podpisać dokument czy oświadczenie woli bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym kwalifikowanym certyfikatem (ewentualnie profilem zaufanym). Większą dozę zaufania pomiędzy stronami stosunku prawnego (abstrahując, czy to stosunek natury administracyjnoprawej czy cywilnoprawnej), niejako „wymusił" stan szczególny, stan zagrożenia zdrowia publicznego. Warto by było, z tego smutnego skądinąd okresu, wynieść choćby tę jedną pozytywną wartość dla

[32] K. Basu, *Republika przekonań. Nowe podejście do ekonomicznej analizy prawa*, Warszawa 2020, s. 30.
[33] M. Kępa, *Nowe metody rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych w administracji,* [w:] L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015, s. 235.

całego aparatu administracyjnego. E-administracja i *e-governance* stanowią przyszłość administracji publicznej, a ich podstawowym założeniem jest wzrost wzajemnego zaufania podmiotów połączonych jakimkolwiek węzłem prawnym.

Bibliografia

Literatura:

Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2004.

Basu K., *Republika przekonań. Nowe podejście do ekonomicznej analizy prawa*, Warszawa 2020.

Brodecki Z. (red.), *Regiony*, Warszawa 2005.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.

Iniewski R., *Nowa umowa o dofinansowanie projektu*, „Finanse Publiczne" 2010, nr 3.

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999.

Kania M., *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2013.

Kępa M., *Kontrola projektów unijnych w samorządzie terytorialnym przez organ dotujący*, [w:] B. Pawlica, J. Podgórska-Rykała, P. Ostachowski (red.), *Samorząd terytorialny: organy, zadania, finanse i aspekt międzynarodowy*, Kraków 2020.

Kępa M., *Nowe metody rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych w administracji*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015.

Kępa M., *O właściwości kontrolnej RIO w systemie zamówień publicznych w Polsce*, [w:] T. Kocowski, J. Sadowy (red.), *Kontrola zamówień publicznych*, Wrocław – Warszawa 2013.

Kępa M., Podgórska-Rykała J., *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa 2020.

Kępa M., Podgórska-Rykała J., *Współpraca międzysektorowa jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Kraków 2020.

Kępa M., *Publicznoprawne mechanizmy stymulowania konkurencyjności w projektach europejskich*, „Studia Prawnicze KUL" 2019, nr 1.

Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2004.

Nowak-Far A., *Prawo i ekonomia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

Pietrzyk L., *Polityka regionalna UE i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000.

Przeszło E., *Kontrola udzielania zamówień publicznych*, Poznań 2013.

Rudnicki M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Poznań 2000.

Taleb N., *Czarny łabędź. Jak nieprzewidywalne zdarzenia rządzą naszym życiem*, Warszawa 2020.

Wierzbowski M., Wiktorowska A. [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.

Wykaz aktów normatywnych i dokumentów administracji publicznej:

Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE. 2016 tucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, z 2001 r. nr 28, poz. 319, z 2006 r. nr 200, poz. 1471, z 2009 r., nr 114, poz. 946).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.).

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

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE. Dz. Urz. UE L 94 z 28.3.2014 r.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2017 r., poz. 570, z 2018 r., poz. 1000, 1544, 1669, z 2019 r., poz. 60 i 534).

Ustawa z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r., poz. 1295, 2020).

Ustawa z 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. z 2018 r., poz. 1431, 1544, z 2019 r., poz. 60, 730, 1572, 2020, z 2020 r., poz. 568).

Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014 – 2010 (Warszawa, 22 sierpnia 2019 r.).

Strony internetowe:

https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/centralny-system-teleinformatyczny/.