

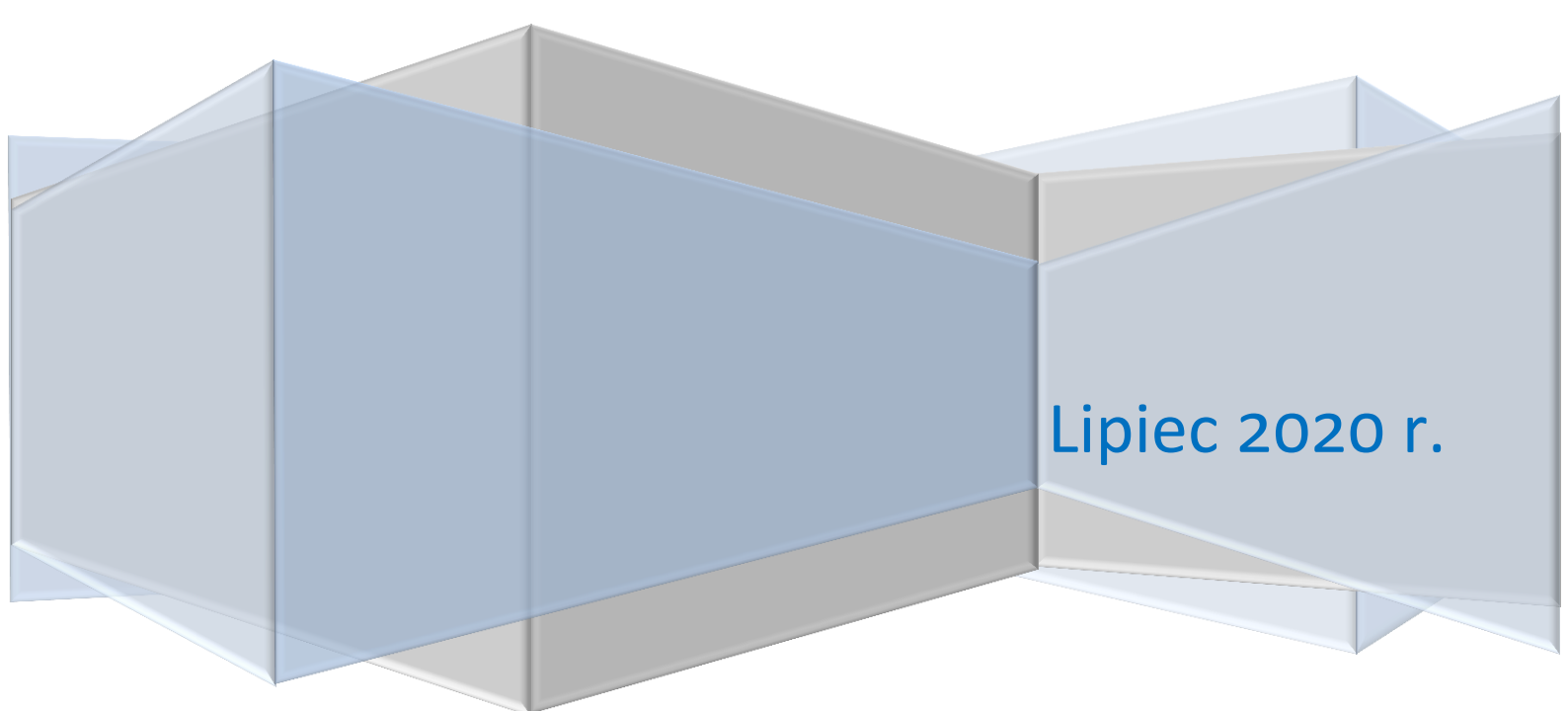
Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

Funduszowy Pakiet Antywirusowy

**Ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r.
o szczególnych rozwiązaniach
wspierających realizację programów
operacyjnych w związku
z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r.
Zbiór wyjaśnień wybranych przepisów**

Aktualizacja

Lipiec 2020 r.





Szanowni Państwo,

za nami kilka miesięcy funkcjonowania w sytuacji kryzysowej w obliczu pandemii COVID-19. Był to okres trudny, charakteryzujący się dużą dynamiką zmian gospodarczych, prawnych i społecznych. W tym czasie kierowane przeze mnie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej mierzyło się z dwoma wyzwaniami. Pierwszym z nich było zidentyfikowanie problemów wnioskodawców i beneficjentów realizujących projekty ze środków europejskich oraz instytucji zaangażowanych we wdrażanie funduszy unijnych. Drugim - stworzenie w ramach Funduszeowego Pakietu Antywirusowego rozwiązań finansowych i ram prawnych umożliwiających prawidłową, a zarazem efektywną realizację przedsięwzięć współfinansowanych z tych środków.

Ten cel został osiągnięty. Przygotowane przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej i wprowadzone ustawą z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. (zwaną „specustawą funduszwą”) nadzwyczajne rozwiązania prawne, umożliwiające podejmowanie działań niwelujących negatywny wpływ pandemii na wdrażanie i realizację programów operacyjnych, spotkały się z dużym zainteresowaniem i pozytywnym odbiorem ze strony podmiotów zaangażowanych w ich realizację.

Obecnie wkroczyliśmy w kolejny ważny etap, tzw. „odmrażania gospodarki”. Jest to niewątpliwie okres nowych wyzwań stawianych zarówno przed wnioskodawcami, beneficjentami, jak i instytucjami. Szczęólnego znaczenia z punktu widzenia beneficjentów oraz gospodarki nabrało zapewnienie jak najlepszego wykorzystania przepisów ustawy, tak aby możliwe szybko i skutecznie zniwelować skutki pandemii oraz pomyślnie zakończyć wdrożenie perspektywy finansowej 2014-2020.

Aby było to możliwe ukierunkowaliśmy nasze działania na monitorowanie zmieniającej się sytuacji prawnej i gospodarczej. Obserwujemy wpływ nowych okoliczności na sytuację beneficjentów, a także na realizację programów operacyjnych. Wsluchujemy się w głosy wnioskodawców, beneficjentów, instytucji oraz partnerów społeczno-gospodarczych.

Skutkiem takiego podejścia było opracowanie w maju br. w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej Zbioru Wyjaśnień do specustawy funduszwowej. Opracowanie to spotkało się z dużym zainteresowaniem, a także okazało się przydatnym narzędziem pracy.

Biorąc powyższe pod uwagę, po ponad dwóch miesiącach funkcjonowania rozwiązań wprowadzonych specustawą funduszwą przekazuję Państwu kolejny Zbiór Wyjaśnień zawierający zaktualizowane interpretacje prawne istotnych rozwiązań oraz wskazówek ułatwiających ich zastosowanie na poziomie poszczęólnych projektów.

Dziękując Państwu za współpracę w dziele odnowy gospodarki wyrażam przekonanie, że zaktualizowany Zbiór będzie pomocny w dalszej realizacji zadań zapewniających właściwe wdrażanie programów operacyjnych w tak szczególnych czasach, w jakich obecnie się znajdujemy.

M. Jarosińska-Jedymala

Warszawa, lipiec 2020 r.

Spis treści

Wykaz skrótów aktów prawnych	6
Rozdział I. Tekst specustawy funduszowej	7
Rozdział II. Wyjaśnienia do specustawy funduszowej	14
1. Jaka jest relacja specustawy funduszowej do ustawy 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. poz. 374, z późn. zm.)?	15
2. Jakie podmioty i stany faktyczne są objęte zakresem stosowania specustawy funduszowej, i w jakich ramach czasowych?*	16
3. „Skutek wystąpienia COVID-19” oraz „negatywny wpływ wystąpienia COVID-19” – jak należy rozumieć te pojęcia?	18
4. Czy zawieszenie lub częściowe zawieszenie wytycznych może dotyczyć tylko projektów mających na celu przeciwdziałanie skutkom wystąpienia COVID-19?	19
5. Jaka jest wzajemna relacja art. 4 pkt 2 i art. 12 specustawy funduszowej? Czy uchwała, o której mowa w art. 4 pkt 2 ma charakter generalny czy indywidualny? Czy zmiana umowy o dofinansowanie na podstawie art. 12 specustawy funduszowej może zostać dokonana najpóźniej do dnia 31 grudnia 2020 r.?*	21
6. Do kogo odnosi się art. 4 specustawy funduszowej - do beneficjentów czy również do wnioskodawców, z którymi nie podpisano jeszcze umów?*	24
7. Jak korygować wydatki w przypadku gdy nieprawidłowość indywidualna jest bezpośrednim skutkiem wystąpienia COVID-19?	26
8. Jak kwalifikować wydatki poniesione w ramach projektów EFRR, EFS oraz FS na lata 2014-2020 w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. w Polsce?	27
9. Czy art. 6 ust. 1 specustawy funduszowej odnosi się także do wydatków rozliczanych metodami uproszczonymi (m. in. kwotą ryczałtową), a jeżeli tak, to jak należy realizować postanowienia tego przepisu?*	34
10. Jakie szczegółowe obowiązki wynikają z art. 6 ust. 2 – 5 specustawy funduszowej, wskazujących m.in. na obowiązek monitorowania i kontroli wydatków, o których mowa w art. 6 ust. 1 specustawy funduszowej?*	37
11. Czy można wprowadzić zmiany związane z wydłużeniem terminów dla poszczególnych czynności w procesie ubiegania się o dofinansowanie w ramach konkursów trwających w dniu wejścia w życie specustawy funduszowej?	39
12. Czy istnieje możliwość wydłużenia terminów realizacji projektów w związku z wystąpieniem COVID-19 w kontekście przepisu art. 52a ustawy wdrożeniowej?	40
13. Czy w sytuacji zamiaru rozwiązania umowy o dofinansowanie (cele projektu nie zostały zrealizowane, ale zostały poniesione już koszty pośrednie), w myśl zapisów specustawy funduszowej, możliwym jest po wprowadzeniu odpowiednich zmian w umowie (aneks do umowy - zmiana systemu ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich na system oparty na rzeczywście poniesionych i udokumentowanych wydatkach) uznanie za kwalifikowalne kosztów pośrednich, udokumentowanych jako poniesione w związku z realizacją danego projektu?	43

14. Czy możliwość wydłużenia realizacji projektu, o której mowa w art. 13 specustawy funduszowej, dotyczy wyłącznie beneficjenta czy także grantobiorcy?*	45
15. Czy zastosowanie art. 13 ust. 1 wymaga badania przez instytucję będącą stroną umowy wystąpienia przesłanki określonej w tym przepisie („w celu ograniczenia negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19 na realizację projektów...”) czy też fragment ten nie jest przesłanką, a wyraża on po prostu wolę ustawodawcy wydłużenia z mocy prawa tych terminów we wszystkich umowach ze względu na sam fakt wystąpienia epidemii COVID-19 w kraju?	46
16. Czy w kontekście art. 13 ust. 1 pkt 1 specustawy funduszowej wydłużenie terminu składania wniosków o płatność wydłuża automatycznie termin na wydatkowanie środków?	47
17. Czy przepis art. 13 ust. 1 pkt 1 specustawy funduszowej dotyczy także terminu, do którego należy ponieść wydatek rozliczany we wniosku o płatność?*	48
18. Czy beneficjent powinien uzasadnić potrzebę skorzystania z regulacji art. 13 ust. 1 pkt 1 i 2 specustawy funduszowej?*	49
19. Czy przedłużone będą terminy zakończenia realizacji projektów, dla których termin realizacji został przedłużony na skutek zawarcia aneksu po dniu 31 stycznia br., ale przed wejściem w życie specustawy, w związku z tym, że art. 13 ust. 1 pkt 2 – zgodnie z art. 35 – wszedł w życie z mocą od 1 lutego br.?	50
20. Czy na skutek art. 13 ust. 1 pkt 2 specustawy funduszowej terminy wszystkich projektów są „automatycznie” wydłużane, nawet jeśli ich realizacja nie jest w tym momencie zagrożona (np. zaplanowane są na lata 2021-2022) oraz czy automatyczne wydłużenie terminu dotyczy również projektów, które zakończyły się przed wejściem w życie ustawy i zrealizowały zakładane cele, a jednocześnie beneficjent nie chce skorzystać z możliwości wcześniejszego zakończenia realizacji projektu, o którym mowa w art. 13 ust. 3?	52
21. Czy można zastosować interpretację, że art. 18 specustawy funduszowej będzie miał zastosowanie do konkursów ogłoszonych w trakcie obowiązywania specustawy, tzn. protesty z całego naboru ogłoszonego w czasie obowiązywania specustawy funduszowej mogą być składane na warunkach w niej określonych, nawet jeśli wpłyną po zakończeniu 2020 r. (oczywiście biorąc pod uwagę zaistnienie przesłanki wystąpienia COVID-19). Jak badać zaistnienie przesłanki wystąpienia COVID-19 - czy wystarczy oświadczenie wnioskodawcy w tym zakresie?*	53
22. „Postać elektroniczna pozwalającą na utrwalenie na trwałym nośniku lub w systemie informatycznym” - w jaki sposób, w świetle wymogu podpisania protestu przez osobę upoważnioną do reprezentowania wnioskodawcy, należy rozumieć wskazane określenie?	55
23. Czy ze względu na utrudnienie w prowadzeniu postępowań administracyjnych zwrotowych z uwagi na zagrożenie COVID-19 oraz ze względu na ustawowe zawieszenie terminów w tych postępowaniach (od dnia 31 marca do dnia 23 maja), do postępowań tych ma zastosowanie art. 54 § 2 Ordynacji podatkowej, w zakresie opóźnienia powstałego z przyczyn niezależnych od organu?*	58
24. Czy w przypadku postępowań administracyjnych prowadzonych w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp, przepis art. 20 ust. 1 specustawy funduszowej: 1) ma zastosowanie tylko do postępowań administracyjnych, których termin załatwienia nie przekroczył terminów określonych w art. 35 § 3 KPA, które w przypadku wystąpienia niemożliwości lub utrudnionego jego prowadzenia, na mocy art. 19 pkt 1 specustawy funduszowej ulegają przedłużeniu o 3 miesiące; 2) ma zastosowanie również do spraw, których termin zakończenia	

został przedłużony, zgodnie z art. 36 KPA, jeszcze przed wejściem w życie specustawy funduszowej?*	61
25. Czy z uwagi na fakt, że art. 22 specustawy funduszowej (wprowadzający szczególny tryb powierzenia danej osobie funkcji eksperta) wymaga odpowiedniego stosowania art. 68a ust. 1-6 i 8-14 ustawy wdrożeniowej, to oznacza to, że IZ obowiązana jest do wpisywania każdorazowo osób angażowanych na podstawie art. 22 specustawy funduszowej do wykazu kandydatów na ekspertów z pominięciem zasad dotyczących naboru kandydatów na ekspertów?*	62
26. Czy ekspert powołany spoza wykazu kandydatów na ekspertów może oceniać tylko wnioski o dofinansowanie złożone w trybie nadzwyczajnym, tj. na podstawie art. 10 specustawy funduszowej, czy też może zostać powołany do oceny projektów w ramach naborów „zwykłych” prowadzonych na podstawie ustawy wdrożeniowej, jeżeli jego obecność w składzie Komisji Oceny Projektów podyktowana jest sytuacją nadzwyczajną związaną z wystąpieniem COVID-19?*	64
27. Art. 25 specustawy funduszowej - czy przepis ten może mieć zastosowanie do nałożonej korekty finansowej?	65
28. Czy stosowanie art. 27 specustawy funduszowej w okresie od dnia 1 lutego do dnia 31 grudnia 2020 r. jest obligatoryjne w każdym przypadku stwierdzenia braku zwrotu środków przez beneficjenta, nawet jeżeli nie ma możliwości obiektywnego potwierdzenia związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy brakiem zwrotu środków a wystąpieniem COVID-19, czy też instytucja powinna co do zasady każdorazowo dokonać stosownego zgłoszenia do rejestru podmiotów wykluczonych, a jedynie w przypadku potwierdzenia, że brak zwrotu środków był skutkiem wystąpienia COVID-19 możliwe byłoby niedokonywanie wpisu danego podmiotu do rejestru podmiotów wykluczonych? Czy w przypadku gdy termin zwrotu środków określony w decyzji będzie upływał po 31 grudnia 2020 r. możliwe będzie zastosowanie regulacji, o której mowa w art. 27 specustawy funduszowej?*	70
29. „Odpowiednie stosowanie” przepisów specustawy funduszowej do realizacji i rozliczania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweskiego Mechanizmu Finansowego – jak należy rozumieć to określenie?	72
30. Jak będzie przeprowadzany wybór projektów do dofinansowania w okresie pandemii COVID-19 w kontekście regulacji specustawy funduszowej?	74
31. Jakie szczególne rozwiązania wprowadza specustawa funduszowa w procedurze odwoławczej?	82
32. Jakie szczególne rozwiązania wprowadza specustawa funduszowa w postępowania administracyjnych w ramach programów operacyjnych?	89
33. Czy umowa o dofinansowanie projektu podpisana podpisem zaufanym potwierdzonym profilem zaufanym poprzez ePUAP będzie skuteczna?	99
Rozdział III. Wyjaśnienia związane ze stosowaniem specustawy funduszowej	101
1. Jak rozliczyć koszty zaangażowania personelu projektu UE sfinansowane ze środków krajowych na podstawie ustawy 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 o przeciwdziałaniu COVID-19?	102
2. Czy w czasie pandemii możliwe jest wprowadzenie przez IZ obligatoryjnego podpisywania umów o dofinansowanie projektu kwalifikowanym podpisem elektronicznym, a opcjonalnie podpisem	

zaufanym (z całkowitym wyłączeniem możliwości podpisywania umów podpisem własnoręcznym)?*	103
3. Czy istnieje możliwość wprowadzenia partnera do projektu nierealizowanego dotychczas w formie projektu partnerskiego?*	106
4. Czy jest możliwe i celowe zawieszenie podrozdziału 6.6 pkt 8 i 9 Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020?*	107
5. Jak wykorzystać możliwości wynikające z art. 25a ust. 1 rozporządzenia ogólnego?*	108
6. Jak postępować z protestami w ramach procedury odwoławczej w sytuacji wyczerpania kwoty na dofinansowanie projektów w ramach działania, o którym mowa w art. 66 ust. 2 ustawy wdrożeniowej?*	109
7. Jakie są zasady udzielania pomocy publicznej na podstawie rozporządzeń „antycovidowych”?*	111
8. Jak należy interpretować pojęcia „ważny interes przedsiębiorcy” i „ważny interes społeczny” na gruncie „antycovidowych” rozporządzeń pomocowych?*	115

Wykaz skrótów aktów prawnych

KC – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, z późn. zm.)

KPA – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm.)

specustawa funduszowa – ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. (Dz. U. poz. 694)

ufp – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.)

ustawa wdrożeniowa – ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818)

Wyjaśnienia przygotowane przez Departament Prawny i Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej

Rozdział I. Tekst specustawy funduszowej

Ustawa

z dnia 3 kwietnia 2020 r.

**o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych
w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r.**

(Dz. U. poz. 694)

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy] 1. Ustawa określa szczególne rozwiązania związane z realizacją lub rozliczaniem programów operacyjnych w związku z wystąpieniem w 2020 r. choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2.

2. W zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. z 2018 r. poz. 1431, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą wdrożeniową”.

Art. 2. [Słowniczek] Ilekróć w ustawie jest mowa o:

- 1) COVID-19 - rozumie się przez to chorobę zakaźną wywołaną wirusem SARS-CoV-2;
- 2) programie operacyjnym - rozumie się przez to odpowiednio program operacyjny, o którym mowa w art. 2 pkt 17 ustawy wdrożeniowej, albo program operacyjny, o którym mowa w art. 15 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295 i 2020);
- 3) projekcie - rozumie się przez to projekt, o którym mowa w art. 2 pkt 18 ustawy wdrożeniowej.

Rozdział 2

Przepisy szczegółowe

Art. 3. [Możliwość zmiany wytycznych i zawieszenia stosowania wytycznych w trybie wyjątkowym] 1. W przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 istnieje konieczność wydania albo zmiany wytycznych na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, przepisów art. 5 ust. 3 i 4 oraz ust. 5 pkt 2 tej ustawy nie stosuje się.

2. W przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 istnieje konieczność zawieszenia stosowania wytycznych, w całości albo w części, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego podaje do publicznej wiadomości, w szczególności na swojej stronie internetowej oraz na portalu, o którym mowa w art. 2 pkt 16 ustawy wdrożeniowej, informację o zakresie i terminie, w jakim zawieszone zostaje stosowanie określonych wytycznych albo ich części.

Art. 4. [Możliwość zmiany kryteriów wyboru projektów w każdym czasie oraz stosowania odstępstw od zatwierdzonych kryteriów w trakcie realizacji projektu] W celu ograniczenia

negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19 na realizację programu operacyjnego komitet monitorujący, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, może w każdym czasie:

- 1) zmienić zatwierdzone kryteria wyboru projektów, o których mowa w art. 14 ust. 10 ustawy wdrożeniowej, z uwzględnieniem celów programu operacyjnego;
- 2) w szczególnie uzasadnionych przypadkach upoważnić, w drodze uchwały, instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą lub wspólny sekretariat do dokonywania, na wniosek beneficjenta, zmian w projekcie skutkujących niespełnieniem kryteriów wyboru projektów.

Art. 5. [Przeniesienie ciężaru nieprawidłowości na budżet państwa] 1. W przypadku gdy nieprawidłowość indywidualna jest bezpośrednim skutkiem wystąpienia COVID-19, a beneficjent wykaże, że pomimo dochowania należytej staranności nie był w stanie zapobiec wystąpieniu tej nieprawidłowości, korygowanie wydatków następuje przez pomniejszenie wydatków ujętych w deklaracji wydatków oraz we wniosku o płatność, przekazywanych do Komisji Europejskiej, o kwotę odpowiadającą oszacowanej wartości korekty finansowej wynikającej z tej nieprawidłowości.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, przepisów art. 207 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) nie stosuje się.

3. W programie EWT, o którym mowa w art. 2 pkt 17 lit. b ustawy wdrożeniowej, nie odzyskuje się od beneficjenta kwoty, o której mowa w ust. 1.

4. Kwota, o której mowa w ust. 1, jest pokrywana ze środków budżetu państwa.

5. Wydatki, o których mowa w ust. 1, podlegają bieżącej weryfikacji przez instytucję zarządzającą. Instytucja ta przekazuje do ministra właściwego do spraw finansów publicznych miesięczne sprawozdanie zawierające kwoty, o które zostały pomniejszone wydatki ujęte w deklaracji wydatków oraz we wniosku o płatność, w podziale na programy operacyjne i projekty.

Art. 6. [Możliwość uznania za kwalifikowalne wydatków na niezrealizowane cele]

1. W przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 niemożliwa okazała się realizacja celu, na który został poniesiony wydatek, wydatkowane środki w projekcie mogą zostać uznane za wydatki kwalifikowalne, jeżeli beneficjent wykaże, że z dochowaniem należytej staranności i w odpowiednim czasie podejmował niezbędne działania służące ich odzyskaniu, albo że ich odzyskanie nie było możliwe.

2. Kwoty poniesione z budżetu państwa lub z budżetu środków europejskich na wydatek, o którym mowa w ust. 1, podlegają monitorowaniu i kontroli w okresie 3 lat od dnia uznania tego wydatku za wydatek kwalifikowalny.

3. Środki odzyskane przez beneficjenta podlegają zwrotowi niezwłocznie, na rachunek bankowy wskazany przez właściwą instytucję.

4. Beneficjent informuje właściwą instytucję każdego roku, nie później niż do dnia 31 grudnia, o kwotach odzyskanych po dniu uznania danego wydatku za wydatek kwalifikowalny, przy czym ostatnia informacja jest przekazywana według stanu na dzień, w którym upływa okres 3 lat od dnia uznania tego wydatku za wydatek kwalifikowalny.

5. W przypadku, o którym mowa w ust. 3, przepisów art. 207 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie stosuje się.

Art. 7. [Możliwość zmiany regulaminu konkursu] Właściwa instytucja przeprowadzająca konkurs albo wybór projektów w trybie pozakonkursowym może zmienić odpowiednio regulamin konkursu albo wezwanie do składania wniosków w trybie pozakonkursowym, w szczególności co do terminu

składania wniosków o dofinansowanie projektu, jeżeli na skutek wystąpienia COVID-19 przeprowadzenie konkursu albo wyboru projektów w trybie pozakonkursowym byłoby niemożliwe lub znacznie utrudnione. Przepisu art. 41 ust. 3 ustawy wdrożeniowej nie stosuje się.

Art. 8. [Uznanie wniosku za złożony z zachowaniem terminu] W przypadku gdy uchybienie terminowi na złożenie wniosku o dofinansowanie wynika bezpośrednio z wystąpienia COVID-19, właściwa instytucja może uznać wniosek za złożony z zachowaniem terminu, jeżeli opóźnienie w złożeniu wniosku nie przekroczyło 14 dni.

Art. 9. [Terminy na ogłoszenie konkursu i na uzupełnienie wniosku] W celu ograniczenia negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19 na wybór projektów do dofinansowania:

1) termin na podanie do publicznej wiadomości ogłoszenia o konkursie, określony w art. 40 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, może zostać skrócony, jednak nie bardziej niż do 5 dni;

2) terminy na uzupełnienie wniosku o dofinansowanie oraz na poprawienie oczywistej omyłki w tym wniosku określone w art. 43 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej mogą zostać przedłużone do 30 dni.

Art. 10. [Nadzwyczajny tryb wyboru projektów] 1. Wybór do dofinansowania projektów mających na celu ograniczenie wystąpienia negatywnych skutków COVID-19 może następować w trybie nadzwyczajnym.

2. W trybie nadzwyczajnym wnioskodawca składa na wezwanie właściwej instytucji w terminie przez nią wyznaczonym wniosek o dofinansowanie projektu służącego ograniczeniu negatywnych skutków wystąpienia COVID-19. Przepis art. 48 ust. 4a ustawy wdrożeniowej stosuje się odpowiednio.

3. Właściwa instytucja wybiera do dofinansowania projekt, który spełnił kryteria wyboru projektów.

Art. 11. [Aktualizacja harmonogramu naborów wniosków] W związku z wystąpieniem COVID-19 instytucja zarządzająca może w każdym czasie dokonać aktualizacji harmonogramu naborów wniosków, o którym mowa w art. 47 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. W takim przypadku przepisu art. 47 ust. 3 tej ustawy nie stosuje się.

Art. 12. [Możliwość aneksowania umów] 1. W przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 realizacja postanowień umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu w zakresie wynikającym z zatwierdzonych kryteriów wyboru projektów jest niemożliwa lub znacznie utrudniona, odpowiednio umowa albo decyzja mogą zostać zmienione na uzasadniony wniosek beneficjenta.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, przepisu art. 52a ustawy wdrożeniowej nie stosuje się.

Art. 13. [Wydłużenie terminów składania wniosków o płatność i zakończenia realizacji projektów] 1. W celu ograniczenia negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19 na realizację projektów, określone w umowach o dofinansowanie albo w decyzjach o dofinansowaniu terminy:

1) składania wniosków o płatność przypadające w okresie do dnia 31 grudnia 2020 r. - ulegają wydłużeniu o 30 dni;

2) zakończenia realizacji projektów - ulegają wydłużeniu o 90 dni, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2023 r.

2. W szczególnie uzasadnionych przypadkach właściwa instytucja może, na wniosek beneficjenta, wydłużyć terminy, o których mowa w ust. 1, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2023 r.

3. Przepis ust. 1 nie wyklucza możliwości wcześniejszego złożenia przez beneficjenta wniosku o płatność lub, na wniosek beneficjenta, wcześniejszego zakończenia realizacji projektu, niż w terminach określonych w tym przepisie.

Art. 14. [Zmiana programu operacyjnego] 1. W przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 konieczne jest dokonanie zmiany programu operacyjnego:

1) opracowanego przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego - zmianę programu operacyjnego przyjmuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego,

2) opracowanego przez zarząd województwa - zmianę programu operacyjnego przyjmuje zarząd województwa w drodze uchwały, po uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego

- i przekazuje Komisji Europejskiej.

2. O przekazaniu Komisji Europejskiej zmiany programu operacyjnego, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego informuje Radę Ministrów.

3. Do zmiany programu operacyjnego, o której mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów:

1) art. 14g ust. 1 pkt 4, art. 14k, art. 14ka ust. 2-6 i art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;

2) art. 46-49 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 r. poz. 283, 284, 322 i 471).

Art. 15. [Możliwość wyboru, zmiany lub zaangażowanie dodatkowego partnera]

W przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 przygotowanie albo realizacja projektu partnerskiego, o którym mowa w art. 33 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, stała się niemożliwa lub znacznie utrudniona, odpowiednio wybór albo zmiana partnera lub zaangażowanie dodatkowego partnera może nastąpić po wyrażeniu zgody przez właściwą instytucję, w terminie nie dłuższym niż 30 dni. Przepisów art. 33 ust. 2 i 3 ustawy wdrożeniowej nie stosuje się.

Art. 16. [Zdalna praca KOP i KM] W celu ograniczenia negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19 na realizację zadań komisji oceny projektów, o której mowa w art. 44 ust. 1, oraz komitetów monitorujących:

1) komisja oceny projektów może dokonywać oceny spełnienia kryteriów wyboru projektów przez projekty uczestniczące w konkursie, poza miejscem stałego dokonywania tej oceny (praca zdalna) lub z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej;

2) członkowie komitetu monitorującego, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, mogą realizować zadania w trybie pracy zdalnej lub podejmować decyzje w trybie obiegowym.

Art. 17. [Wstrzymanie kontroli lub audytu/praca zdalna] 1. W przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 przeprowadzenie kontroli lub audytów, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 22 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, jest niemożliwe lub znacznie utrudnione, kontrole oraz audyty mogą zostać wstrzymane, chyba że możliwe jest ich prowadzenie w trybie pracy zdalnej lub z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej.

2. Terminy na dokonanie czynności w ramach przeprowadzanych kontroli, o których mowa w art. 25 ustawy wdrożeniowej, mogą zostać przedłużone przez właściwą instytucję.

Art. 18. [Protest – przedłużenie terminów i postać elektroniczna] 1. W przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 niemożliwe lub utrudnione jest:

1) wniesienie protestu, jego uzupełnienie lub poprawienie w nim oczywistych omyłek, w terminach, o których mowa odpowiednio w art. 54 ust. 1 lub 3 ustawy wdrożeniowej - właściwa

instytucja może, na uzasadniony wniosek wnioskodawcy, przedłużyć termin odpowiednio na wniesienie protestu, jego uzupełnienie lub poprawienie w nim oczywistych omyłek,

2) rozpatrzenie przez właściwą instytucję protestu w terminach, o których mowa w art. 56 ust. 2 i art. 57 ustawy wdrożeniowej - terminy te mogą zostać przedłużone

- jednak nie dłużej niż o 30 dni.

2. W przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 wniesienie protestu w formie pisemnej jest niemożliwe lub znacznie utrudnione, protest może zostać wniesiony w postaci elektronicznej pozwalającej na jej utrwalenie na trwałym nośniku lub w systemie teleinformatycznym.

3. W przypadku, o którym mowa w ust. 2, właściwa instytucja, w informacji, o której mowa w art. 45 ust. 4 ustawy wdrożeniowej, określa sposób wnoszenia protestów.

Art. 19. [Przedłużenie terminów w postępowaniach administracyjnych] W przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 prowadzenie postępowania administracyjnego w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jest niemożliwe lub utrudnione:

1) terminy na załatwienie sprawy, określone w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256), zwanej dalej „Kodeksem postępowania administracyjnego”, ulegają przedłużeniu o 3 miesiące;

2) przepisów art. 36-38 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się.

Art. 20. [Możliwość zawieszenia postępowania] 1. W przypadku, o którym mowa w art. 19, postępowanie może zostać zawieszone na uzasadniony wniosek strony albo z urzędu, jednak nie dłużej niż na 180 dni.

2. Przepisy art. 97 § 2, art. 99 i art. 101-103 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio. Za okres od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania do dnia doręczenia postanowienia o podjęciu zawieszonego postępowania nie nalicza się odsetek.

Art. 21. [Możliwość wstrzymania wykonania decyzji] 1. W celu ograniczenia negatywnych skutków wystąpienia COVID-19 organy właściwe do wydania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, mogą, z urzędu albo na wniosek strony, wstrzymać wykonanie tych decyzji, na okres nie dłuższy niż 180 dni.

2. Wstrzymanie wykonania decyzji następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

3. Postanowienie, o którym mowa w ust. 2, może być w każdym czasie uchylone, jeżeli ustąpiły przyczyny, dla których zostało wydane. Za okres od dnia wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji do dnia doręczenia postanowienia uchylającego to postanowienie nie nalicza się odsetek.

Art. 22. [Powierzenie funkcji eksperta] W przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 istnieje konieczność skorzystania z wiedzy, umiejętności lub doświadczenia osoby, która nie jest wpisana do wykazu kandydatów na ekspertów, o którym mowa w art. 68a ust. 11 ustawy wdrożeniowej, właściwa instytucja może powierzyć tej osobie funkcję eksperta. Przepisy art. 68a ust. 1-6 i 8-14 ustawy wdrożeniowej stosuje się odpowiednio.

Art. 23. [Instrumenty finansowe] 1. Instytucja zarządzająca może zapewnić wkład finansowy ze środków programu operacyjnego na rzecz instrumentów finansowych, o których mowa w rozdziale 10 ustawy wdrożeniowej, przyczyniających się do przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19.

2. Podmiotem wdrażającym instrumenty finansowe, o których mowa w ust. 1, realizowane w ramach krajowych programów operacyjnych jest Bank Gospodarstwa Krajowego.

3. Podmiotami wdrażającymi instrumenty finansowe, o których mowa w ust. 1, realizowane w ramach regionalnych programów operacyjnych mogą być podmioty wybrane zgodnie z art. 38 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego 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 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, z późn. zm.) lub regionalne fundusze rozwoju, o których mowa w art. 13 ust. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512, 1571 i 1815).

Art. 24. [Zamówienia publiczne w odniesieniu do instrumentów wsparcia] Do zamówień udzielanych przez podmioty, którym powierzono zarządzanie środkami, o których mowa w art. 3b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w szczególności regionalne fundusze rozwoju, o których mowa w art. 13 ust. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, w odniesieniu do instrumentów wsparcia niezbędnych do przeciwdziałania negatywnym skutkom wystąpienia COVID-19 finansowanych z tych środków, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843).

Art. 25. [Ulgi w spłacie należności] W celu ograniczenia skutków wystąpienia COVID-19 do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, właściwy organ może na wniosek zobowiązanego stosować ulgi w spłacie zobowiązań, o których mowa w art. 64 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

Art. 26. [Wydłużenie terminu na przekazanie wniosku o płatność] W przypadku gdy beneficjentem projektu finansowanego ze środków europejskich jest jednostka sektora finansów publicznych, termin, o którym mowa w art. 190 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ulega wydłużeniu o 3 miesiące.

Art. 27. [Brak wykluczenia z możliwości otrzymania środków europejskich] Przepisu art. 207 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie stosuje się, jeżeli niedokonanie zwrotu środków przez beneficjenta było skutkiem wystąpienia COVID-19.

Art. 28. [Dodatkowa możliwość zmiany terminów] W celu ograniczenia negatywnych skutków COVID-19 terminy na dokonanie poszczególnych czynności, określone zgodnie z przepisami ustawy lub wynikające z przepisów ustawy wdrożeniowej, mogą zostać w niezbędnym zakresie zmienione, przesunięte albo skrócone, z inicjatywy właściwej instytucji lub na wniosek beneficjenta.

Art. 29. [Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy do uzppr] Przepisy art. 19-21 i art. 25 stosuje się odpowiednio do postępowań administracyjnych prowadzonych i decyzji administracyjnych wydanych w stosunku do beneficjentów programów operacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Art. 30. [Brak odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych] Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 13 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440, 1495, 2020 i 2473 oraz z 2020 r. poz. 284) nie podlegają osoby, o których mowa w art. 4a tej ustawy, jeżeli naruszenie miało bezpośredni związek z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom wystąpienia COVID-19, a osoby te działały w celu prawidłowej realizacji projektów.

Art. 31. [Delegacja do wydania rozporządzenia - szczególne warunki i tryb udzielania pomocy publicznej ze środków programu operacyjnego] Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może określić, w drodze rozporządzenia, szczególne przeznaczenie, warunki, podmioty udzielające pomocy publicznej i tryb udzielania pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub pomocy *de minimis*, ze środków programu operacyjnego, mając na uwadze konieczność przeciwdziałania negatywnym skutkom wystąpienia COVID-19.

Art. 32. [Delegacja do wydania rozporządzenia - szczególne warunki i tryb udzielania pomocy publicznej ze środków, o których mowa w art. 3b pkt 1 uzppr] Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może określić, w drodze rozporządzenia, szczególne przeznaczenie, warunki, podmioty udzielające pomocy publicznej i tryb udzielania pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub pomocy *de minimis*, ze środków, o których mowa w art. 3b pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, mając na uwadze konieczność przeciwdziałania negatywnym skutkom wystąpienia COVID-19.

Art. 33. [Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy do Mechanizmów Finansowych] Przepisy ustawy stosuje się odpowiednio do realizacji i rozliczania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

Rozdział 3

Przepisy końcowe

Art. 34. [Okres stosowania przepisów] Przepisy art. 3-5, art. 6 ust. 1 oraz art. 7-33 stosuje się do dnia 31 grudnia 2020 r.

Art. 35. [Termin wejścia w życie] Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z tym że art. 3-30 i art. 33 - z mocą od dnia 1 lutego 2020 r.

Rozdział II. Wyjaśnienia do specustawy funduszowej

1. Jaka jest relacja specustawy funduszowej do ustawy 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. poz. 374, z późn. zm.)?

Wyjaśnienie MFiPR:

W zakresie relacji przepisów specustawy funduszowej do ustawy 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 należy zauważyć, że specustawa funduszowa jest ustawą szczególną w stosunku do ogólnych przepisów tarczy antykryzysowej.

Oznacza to, że do realizacji lub rozliczania programów operacyjnych przede wszystkim i w pierwszej kolejności zastosowanie znajdą przepisy specustawy funduszowej, która zawiera m.in. stosowne regulacje dotyczące postępowań administracyjnych, w tym umożliwiające wydłużenie terminu na załatwienie sprawy, oraz pozwalające, gdy jest to konieczne, zawiesić prowadzone postępowanie oraz wstrzymać wykonalność wydanej decyzji, na okres nie dłuższy niż 180 dni.

2. Jakie podmioty i stany faktyczne są objęte zakresem stosowania specustawy funduszowej, i w jakich ramach czasowych?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Analizując zakres podmiotowy i przedmiotowy specustawy funduszowej należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że regulacja ta zawiera pewien katalog szczególnych rozwiązań służących przeciwdziałaniu skutkom COVID-19, i w tym celu wprowadzających czasowe odstępstwa od standardowych zasad wdrażania programów operacyjnych, wyrażonych przede wszystkim w ustawie wdrożeniowej.

Specustawa funduszowa służy realizacji konkretnego celu określonego przez ustawodawcę (maksymalne ograniczenie szeroko pojętego negatywnego wpływu pandemii COVID-19 na realizację programów operacyjnych), i stwarza w tym zakresie niezbędne narzędzia prawne, natomiast nie jest celem tej ustawy kompleksowe opisanie sytuacji prawnej konkretnych podmiotów, bądź ich grup. Istotą poszczególnych regulacji zawartych w specustawie jest ich aspekt przedmiotowy (np. możliwość zmiany kryteriów wyboru projektów, aneksowania umowy, wydłużenia terminów itd.) i przesłanki uprawniające do zastosowania danego przepisu (takie jak działanie w celu ograniczenia negatywnych skutków COVID-19).

W konsekwencji, zakres podmiotowy poszczególnych przepisów uzależniony jest od tego czego dotyczy dane rozwiązanie i co stanowi przesłankę dla jego stosowania. Innymi słowy – specustawa funduszowa nie jest adresowana horyzontalnie do konkretnych podmiotów, natomiast rozwiązania w niej przewidziane (w zależności od ich charakteru) mogą być stosowane przede wszystkim przez właściwe instytucje (np. art. 16 wprowadzający możliwość pracy zdalnej komitetu monitorującego), beneficjentów realizujących projekty (np. art. 12 specustawy dotyczący zmiany umowy/decyzji o dofinansowanie siłą rzeczy wymaga, aby umowa bądź decyzja znajdowała się już w obrocie prawnym, a zatem z regulacji tej nie może skorzystać np. wnioskodawca, który dopiero ubiega się o dofinansowanie), czy wnioskodawców, którzy nie uzyskali jeszcze dofinansowania (np. art. 18 dający możliwość przedłużenia terminów w procedurze odwoławczej). Poszczególne artykuły specustawy co do zasady wprowadzają rozwiązania samodzielne, i to ich treść determinuje zakres podmiotowy danej regulacji. Natomiast zakres przedmiotowy jest silnie związany z wyrażonymi w poszczególnych przepisach przesłankami dotyczącymi niwelowania skutków pandemii COVID-19.

Należy zdecydowanie podkreślić, że ograniczanie skutków pandemii na poziomie programów operacyjnych, jak i w realizowanych w tych programach poszczególnych projektach, stanowi ratio legis i uzasadnienie dla każdorazowego sięgnięcia po wprowadzone tą ustawą szczególne rozwiązania. Brak zaistnienia w danym przypadku przesłanki „covidowej” uniemożliwia zastosowanie specustawy funduszowej, nawet gdyby dane działanie było obiektywnie korzystne dla realizacji projektu lub programu.

Szczególne rozwiązania wprowadzone specustawą funduszową mogą być stosowane do dnia 31 grudnia 2020 r., a weszły w życie z mocą od dnia 1 lutego 2020 r. W tym okresie, jeżeli spełnione są przesłanki stosowania danego przepisu, specustawa funduszowa może być

stosowana w zakresie możliwie szerokim – nie ogranicza się ona wyłącznie do przedsięwzięć nowych, szereg przepisów może znaleźć zastosowanie do projektów, które były już realizowane z chwilą pojawienia się pandemii, ale odczuły jej skutki (np. zmiana umowy, wydłużenie terminów itd.). Granicą czasową dla stosowania szczególnych rozwiązań jest dzień 31 grudnia 2020 r., przy czym skutki działań podjętych we wskazanym w specustawie okresie mogą utrzymywać się również po tej dacie (np. umowa o dofinansowanie zmieniona zgodnie z art. 12 specustawy może obowiązywać nadanym jej kształcie po dniu 31 grudnia 2020 r. – w każdym przypadku ważne jest żeby „stosowanie ustawy” miało miejsce w okresie wyznaczonym zgodnie z art. 34 i 35 specustawy funduszowej).

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

3. „Skutek wystąpienia COVID-19” oraz „negatywny wpływ wystąpienia COVID-19” – jak należy rozumieć te pojęcia?

Wyjaśnienie MFiPR:

Pojęcie „skutek wystąpienia COVID-19” oraz „negatywny wpływ wystąpienia COVID-19”, którymi posługuje się szereg przepisów specustawy funduszowej, należy rozumieć możliwie szeroko, co wynika z rozmiaru i powszechności skutków pandemii tej choroby.

Skutki oraz wpływ wystąpienia COVID-19 przejawiają się w wielu aspektach dotyczących zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio podmiotów ubiegających się o dofinansowanie beneficjentów projektów oraz instytucji programowych. Z tego względu pojęcie skutków COVID-19 nie powinno być rozpatrywane wyłącznie w sensie medycznym, obejmującym przypadki zachorowań, czy przymusowej kwarantanny, ponieważ w związku z wprowadzeniem szczególnych obostrzeń i ograniczeń w funkcjonowaniu poszczególnych sfer życia społecznego skutki wystąpienia COVID-19, w szczególności gospodarcze i społeczne, mogły przełożyć się na sytuację również tych podmiotów, które nie zostały bezpośrednio dotknięte samą chorobą, ale odczuły dotkliwe konsekwencje jej wystąpienia. Należy zauważyć, że w przypadkach, w których skutek wystąpienia COVID-19 powinien być rozumiany wąsko specustawa funduszowa wyraźnie wskazuje na „bezpośrednie” skutki wystąpienia tej choroby (por. art. 5 ust.1 specustawy funduszowej). W pozostałych przypadkach właściwe rozumienie przepisów powinno dawać niezbędny zakres elastyczności, tak aby zaprojektowane w specustawie funduszowej przepisy mogły umożliwić skutecznie przeciwdziałanie całokształtowi negatywnych konsekwencji wystąpienia pandemii koronawirusa i aby możliwe było w obecnych warunkach skuteczne wdrażanie programów i projektów finansowanych ze środków UE. Każdy przypadek wymaga indywidualnej oceny właściwej Instytucji Zarządzającej, która ponosi odpowiedzialność za prawidłową realizację zarządzanego przez siebie programu operacyjnego.

4. Czy zawieszenie lub częściowe zawieszenie wytycznych może dotyczyć tylko projektów mających na celu przeciwdziałanie skutkom wystąpienia COVID-19?

Wyjaśnienie MFiPR:

Zawieszenie lub częściowe zawieszenie wytycznych, o którym mowa w art. 3 ust. 2 specustawy funduszowej, odnosi się do wszystkich projektów i wnioskodawców, wobec których przedmiotowe wytyczne znajdowały do momentu zawieszenia zastosowanie, nie tylko do projektów mających na celu przeciwdziałanie skutkom wystąpienia COVID-19.

Określenie zakresu zawieszenia wytycznych polega na wskazaniu konkretnych postanowień wytycznych podlegających zawieszeniu albo na zawieszeniu całych wytycznych. Formułowanie oraz interpretowanie zakresu zawieszenia nie powinno modyfikować zakresu podmiotowego stosowania wytycznych lub ich wybranych postanowień. Przyjęcie, że zawieszenie wytycznych dotyczy jedynie niektórych projektów prowadziłoby do sytuacji, że wytyczne zawieszone (lub ich część) nadal miałyby być stosowane wobec części beneficjentów/wnioskodawców, co nie odpowiadałoby celowi wprowadzenia możliwości zawieszenia wytycznych (jest to instrument horyzontalny, a nie indywidualny - dla modyfikacji konkretnych projektów wprowadzono w specustawie np. możliwość zmiany regulaminu konkursu, kryteriów wyboru projektów oraz rozszerzono uprawnienie do aneksowania umowy o dofinansowanie). Jeżeli zaś zachodzi potrzeba modyfikacji zakresu podmiotowego lub przedmiotowego wytycznych, to temu celowi służy art. 3 ust. 1 specustawy, wprowadzający możliwość szybszego wydawania/nowelizowania wytycznych.

O ile zawieszenie lub częściowe zawieszenie wytycznych znosi obowiązki wynikające z ich zapisów, właściwe instytucje mają możliwość w określonych przez siebie przypadkach, o ile uznają to za celowe, utrzymać lub zmodyfikować wybrane wymogi wobec wnioskodawców, wynikające do tej pory z wytycznych. W takim przypadku będzie to wymagało od właściwych instytucji np. zmiany kryteriów wyboru projektów oraz dokumentacji naboru, w tym w szczególności regulaminów wyboru projektów, na co pozwalają przepisy specustawy.

Zmienione kryteria oraz dokumentacja mogą uwzględniać dotychczasowe, obowiązkowe dla wszystkich, wymogi określone w wytycznych. Należy bowiem wskazać, że ostatecznie to kryteria wyboru projektów oraz regulaminy konkursów stanowią zbiór wszystkich wymagań wobec wnioskodawców w danym postępowaniu w zakresie wyboru projektów do dofinansowania, które następnie znajdują odpowiednie odzwierciedlenie w treści umowy o dofinansowanie. Takie podejście do naborów dałoby możliwość, aby z jednej strony znosić wymogi wynikające z wytycznych np. wobec projektów mających na celu przeciwdziałanie COVID-19, a z drugiej strony w podobnej lub zmodyfikowanej formie, o ile instytucja uzna to za celowe, utrzymać je w ramach wybranych naborów np. dla innych typów projektów.

Niezależnie od przyjętego podejścia właściwa instytucja każdorazowo powinna zagwarantować przestrzeganie zasady równego traktowania wnioskodawców oraz zasad horyzontalnych dla wyboru projektów, określonych w ustawie wdrożeniowej, tj. przejrzystości, rzetelności, bezstronności oraz równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. Dodatkowo, właściwa instytucja powinna zapewnić

właściwe informacje dla wszystkich wnioskodawców oraz przyszłych potencjalnych wnioskodawców.

Dodatkowo wyjaśniam, że w sytuacji, w której dane postępowanie w zakresie wyboru projektów do dofinansowania toczy się, zaś wymogi stawiane wnioskodawcom odnoszą się do zawieszonych w całości lub części wytycznych, nie następuje automatyczne zniesienie ww. wymogów. Kryteria wyboru projektów i regulaminy konkursów obowiązują niezmienione, tj. pomimo zawieszenia części lub całości wytycznych obowiązują w kształcie, w jakim obowiązywały w momencie rozpoczęcia danego postępowania w zakresie wyboru projektów do dofinansowania. Dotyczy to również sytuacji w której zawieszenie wytycznych wprowadzono z mocą wsteczną.

Niemniej, w przypadku toczących się postępowań, możliwe jest podjęcie działań mających na celu zmianę zasad ich przebiegu, w tym, jak już wskazano, na podstawie przepisów specustawy. Zarówno regulamin konkursu czy wezwanie do założenia wniosku o dofinansowanie, jak również będące jego częścią kryteria wyboru projektów, można w określonych przypadkach zmienić lub w odniesieniu do kryteriów można także je znieść. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że nie jest dopuszczalna zmiana regulaminów w trwających postępowaniach w odniesieniu do projektów, wobec których dokonano rozstrzygnięć w zakresie wyboru projektów do dofinansowania, chyba że zmiany te są korzystniejsze dla tych projektów. W takim przypadku właściwa instytucja musi zagwarantować także, że wprowadzone zmiany będą stosowane wobec wszystkich projektów, dla których będą korzystne.

W odniesieniu do postępowań w zakresie wyboru projektów do dofinansowania, które dopiero mają się rozpocząć istnieje szerokie spektrum możliwych rozwiązań. Właściwa instytucja przed ogłoszeniem konkursu może dowolnie określić regulamin konkursu, a także zmienić lub doprecyzować kryteria wyboru projektów, w tym wprowadzić zmiany polegające na utrzymaniu określonych wymogów ze zniesionych wytycznych, jeśli nabór nie dotyczy projektów mających na celu przeciwdziałanie skutkom COVID-19.

Jednocześnie w ramach kryteriów odnoszących się bezpośrednio do wytycznych można również wskazać do której wersji dokumentu dane kryterium się odnosi. Odniesienie się w ramach kryteriów do konkretnej wersji wytycznych zawsze pozwoli uniknąć późniejszych pytań i wątpliwości, czy dane kryterium odnosi się do obowiązujących wytycznych na dzień ogłoszenia naboru czy na dzień oceny itp.

5. Jaka jest wzajemna relacja art. 4 pkt 2 i art. 12 specustawy funduszowej? Czy uchwała, o której mowa w art. 4 pkt 2 ma charakter generalny czy indywidualny? Czy zmiana umowy o dofinansowanie na podstawie art. 12 specustawy funduszowej może zostać dokonana najpóźniej do dnia 31 grudnia 2020 r.?^{*}

Wyjaśnienie MFiPR:

Zgodnie z art. 4 pkt 2 specustawy funduszowej w celu ograniczenia negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19 na realizację programu operacyjnego komitet monitorujący, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, może w każdym czasie, w szczególnie uzasadnionych przypadkach upoważnić, w drodze uchwały, instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą lub wspólny sekretariat do dokonywania, na wniosek beneficjenta, zmian w projekcie skutkujących niespełnieniem kryteriów wyboru projektów.

Przepis art. 4 pkt 2 specustawy funduszowej pozwala komitetowi monitorującemu upoważnić instytucje wskazane w tym przepisie, ale tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach, do dokonywania, na wniosek beneficjenta, zmian w projekcie, skutkujących niespełnieniem kryteriów wyboru projektów. Celem tego przepisu jest ograniczenie negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19 na realizację programu operacyjnego jako takiego oraz umożliwienie realizacji jak największej ilości projektów, które w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 nie mogą spełnić zatwierdzonych kryteriów wyboru projektów.

Przepis ten stanowi ogólną, systemową normę, zgodnie z którą komitet monitorujący, którego zadaniem jest monitorowanie realizacji programu operacyjnego - w celu ograniczenia negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19 na realizację programu – może upoważnić określone instytucje do dokonywania, na wniosek beneficjenta, zmian w projekcie skutkujących niespełnieniem zatwierdzonych przez ten komitet kryteriów wyboru projektu, przez które zgodnie z art. 2 pkt 13a ustawy wdrożeniowej należy rozumieć kryteria umożliwiające ocenę projektu opisanego we wniosku o dofinansowanie projektu, wybór projektu do dofinansowania i zawarcie umowy o dofinansowanie projektu albo podjęcie decyzji o dofinansowaniu projektu, zgodne z warunkami, o których mowa w art. 125 ust. 3 lit. a rozporządzenia ogólnego, zatwierdzone przez komitet monitorujący, o którym mowa w art. 47 rozporządzenia ogólnego.

W takim przypadku zatwierdzone kryteria wyboru projektów nie ulegają zmianie, a jedynie określona instytucja, mając na względzie ograniczenie negatywnego wpływu COVID-19 na realizację programu jako takiego, będzie mogła, w szczególnie uzasadnionych przypadkach i na wniosek beneficjenta, dokonywać zmian w projekcie skutkujących niespełnieniem kryteriów wyborów projektów.

W tym miejscu należy podkreślić, że przepis art. 4 pkt 2 co do zasady miał na celu usankcjonowanie działań podejmowanych przez komitety monitorujące w początkowej fazie epidemii COVID-19, jeszcze przed uchwaleniem specustawy funduszowej. W obliczu pilnej potrzeby ratowania realizowanych przez beneficjentów projektów wystąpiły przypadki, gdy komitety monitorujące, odpowiedzialne za kryteria wyboru projektów, podejmowały uchwały upoważniające właściwe instytucje do dokonywania zmian w projektach (a więc do

odpowiedniego aneksowania umów/decyzji o dofinansowaniu) – powodem takiego działania był fakt, że aneksowanie umów/decyzji zgodnie z art. 52a ustawy wdrożeniowej wymaga zgodności z pierwotnymi kryteriami wyboru projektu, stąd przyjmowano, że w celu niezwłocznego przystąpienia do dokonywania zmian w umowach/decyzjach celowe jest uzyskanie swoistej „zgody” odpowiedniego komitetu monitorującego na takie działanie (oczywistym jest, że konieczny zakres modyfikacji projektów dotkniętych skutkami COVID-19 wykraczał poza kryteria wyboru, zgodnie z którymi dany projekt został wybrany do dofinansowania).

Natomiast specustawa funduszowa w art. 12 wprowadziła tryb, zgodnie z którym wszelkie zmiany w projekcie wynikające z niemożności lub ze znacznego utrudnienia realizacji umowy/decyzji o dofinansowaniu w dotychczasowym kształcie mogą być dokonywane w ramach aneksowania umowy o dofinansowanie bądź zmian decyzji o dofinansowaniu (przepis jednoznacznie wskazuje, że „w takim przypadku umowa albo decyzja mogą zostać zmienione na uzasadniony wniosek beneficjenta”), przy czym ust. 2 analizowanego przepisu *expressis verbis* wyłącza stosowanie art. 52a ustawy wdrożeniowej, co oznacza, że dla zmian dokonywanych w umowach/decyzjach o dofinansowaniu dokonywanych w trybie art. 12 specustawy funduszowej nie jest wymagana zgodność z kryteriami wyboru projektów podlegającymi ocenie na etapie wyboru projektu.

Stosownie do art. 12 ust. 1 specustawy funduszowej w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 realizacja postanowień umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu w zakresie wynikającym z zatwierdzonych kryteriów wyboru projektów jest niemożliwa lub znacznie utrudniona, odpowiednio umowa albo decyzja mogą zostać zmienione na uzasadniony wniosek beneficjenta.

Przepis art.12 ust. 1 specustawy funduszowej dotyczy realizacji umów o dofinansowanie projektu oraz decyzji o dofinansowaniu projektu, które w zakresie wynikającym z zatwierdzonych kryteriów wyboru projektów mogą być zmienione, na uzasadniony wniosek beneficjenta, o ile ich realizacja w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 jest niemożliwa lub znacznie utrudniona. Powyższy przepis określa przesłanki, w oparciu o które można zmienić realizowaną już umowę albo decyzję o dofinansowaniu projektu. Zmiana ta może nastąpić w sytuacji, w której na skutek wystąpienia COVID-19 realizacja postanowień umowy albo decyzji w zakresie wynikającym z zatwierdzonych kryteriów wyboru projektów jest niemożliwa lub jest znacznie utrudniona. Z powyższego wynika, że określone trudności powinny wystąpić w odniesieniu do projektu realizowanego na podstawie umowy albo decyzji w ramach zatwierdzonych kryteriów wyboru projektów. Ponadto, przepis ten nie angażuje w jakikolwiek sposób komitetu monitorującego, dając samodzielną podstawę prawną, oczywiście w przypadku zaistnienia przesłanek w nim określonych, do zmiany umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu. Pozwala, ze względu na okoliczności związane z COVID-19, maksymalnie elastycznie zmieniać umowy albo decyzje, gdyż jednocześnie przewiduje w ust. 2 wyłączenie stosowania art. 52a ustawy wdrożeniowej, który nakazuje na etapie realizacji projektu utrzymanie spełniania kryteriów, na podstawie których projekt został wybrany do dofinansowania.

Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że art. 12 specustawy funduszowej stanowi samodzielną podstawę prawną dla dokonywania wszelkich koniecznych zmian w umowach/decyzjach o dofinansowaniu, zarówno w zakresie dotyczącym stricte realizowanego projektu, jak i w przypadku wszelkich dodatkowych postanowień umownych. Wyjaśniając ewentualne wątpliwości w tej kwestii należy więc stwierdzić, że dla dokonania „zmiany w projekcie” zgodnie ze specustawą fundusową wystarczające jest zastosowanie trybu zmiany umowy/decyzji o dofinansowaniu określonego w art. 12 tej ustawy, nie jest natomiast celowe ani konieczne angażowanie do tego procesu komitetu monitorującego i uzyskiwanie uprzedniej uchwały komitetu monitorującego, o której mowa w art. 4 pkt 2 specustawy funduszowej.

Jednocześnie, odpowiadając na pytanie dotyczące ram czasowych stosowania art. 12 specustawy funduszowej, należy wskazać, że art. 34 tej ustawy jednoznacznie przesądza, że rozwiązania w niej opisane (w tym również tryb uregulowany w art. 12) mogą być stosowane do dnia 31 grudnia 2020 r. Oznacza to, że zawarcie aneksu do umowy o dofinansowanie projektu (albo zmiana decyzji o dofinansowaniu projektu) może nastąpić najpóźniej w tej dacie (zgodnie z decyzją ustawodawcy stosowanie szczególnych rozwiązań związanych z wystąpieniem COVID-19 w obszarze funduszy europejskich zostało ograniczone czasowo właśnie do dnia 31 grudnia 2020 r.).

Podsumowując:

1) art. 4 pkt 2 specustawy funduszowej wprowadził generalną normę, dającą możliwość upoważnienia właściwej instytucji do dokonywania zmian w projektach skutkujących niespełnieniem kryteriów wyboru projektów w celu ograniczenia negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19 na realizację danego programu operacyjnego – przepis ten przede wszystkim posłużył do usankcjonowania działań podejmowanych przed uchwaleniem specustawy funduszowej (z uwagi na fakt, że weszła ona w życie z mocą od 1 lutego 2020 r.), a w chwili obecnej dla dokonywania wszelkich zmian w umowach/decyzjach o dofinansowanie (w tym również stanowiących modyfikację realizowanego projektu) wystarczający jest tryb przewidziany w art. 12 specustawy funduszowej;

2) art. 12 ust. 1 specustawy funduszowej stanowi samodzielną normę, która wprowadza możliwość i przesłanki dokonywania zmian w konkretnej umowie o dofinansowanie projektu albo w decyzji o dofinansowaniu projektu w zakresie wynikającym z zatwierdzonych kryteriów wyboru projektów. Zmiana (aneksowanie) umowy/decyzji o dofinansowaniu na podstawie tego przepisu nie wymaga uprzedniej uchwały komitetu monitorującego, o której mowa w art. 4 pkt 2, natomiast zakres możliwych zmian w trybie art. 12 specustawy funduszowej nie jest w żaden sposób ograniczony, i jeżeli tylko spełnione zostaną określone w tym przepisie przesłanki to możliwe jest dokonanie zmiany treści umowy/decyzji, zarówno w zakresie stricte dotyczącym projektu (zmiana w projekcie), jak i wszelkich dodatkowych postanowień umownych.

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

6. Do kogo odnosi się art. 4 specustawy funduszowej - do beneficjentów czy również do wnioskodawców, z którymi nie podpisano jeszcze umów?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Odpowiadając na powyższe pytanie należy wskazać, że punkty 1 i 2 z art. 4 specustawy funduszowej odnoszą się do różnych sytuacji. Pkt 1 związany jest z oceną i wyborem projektów do dofinansowania i może rzutować na sytuacje wnioskodawców lub potencjalnych wnioskodawców. Pkt 2 odnosi się do projektu objętego umową o dofinansowanie i może oddziaływać na sytuację beneficjenta.

W zakresie stosowania art. 4 pkt 2 w kontekście art. 12 specustawy funduszowej (dotyczącego zmiany umowy/decyzji o dofinansowaniu) stosowne wyjaśnienia zostały już zawarte w niniejszym Zbiorze wyjaśnień. Wskazano tam, że znaczenie art. 4 pkt 2 było istotne na wczesnym etapie pandemii, jeszcze przed wejściem w życie specustawy funduszowej, natomiast obecnie co do zasady nie jest celowe stosowanie tego przepisu, a to z uwagi na fakt, że możliwość elastycznego dostosowania realizowanych projektów do zmienionych okoliczności stwarza art. 12 specustawy funduszowej pozwalający na dokonywanie zmian w umowie/decyzji o dofinansowaniu (jeżeli na skutek wystąpienia COVID-19 realizacja postanowień umowy/decyzji jest niemożliwa lub jest znacznie utrudniona).

Natomiast w odniesieniu do art. 4 pkt 1 specustawy funduszowej, który to przepis umożliwia zmianę zatwierdzonych kryteriów wyboru projektów, należy wskazać, że użyte w przepisie sformułowanie „w każdym czasie” przesądza, że kryteria mogą zostać zmienione przez komitet także w toku prowadzonych konkursów lub nawet w stosunku do projektów już ocenionych, jednak nie w stosunku do projektów objętych umowami (przy czym projekt objęty zawartą już umową/decyzją może zostać zmodyfikowany w trybie art. 12 specustawy funduszowej, również w zakresie skutkującym niespełnieniem kryteriów, na podstawie których został wybrany do dofinansowania).

A zatem, odpowiadając na pytanie – w przypadku projektów jeszcze nie ocenionych albo już ocenionych, ale dla których nie zawarto umów/wydano decyzji o dofinansowaniu, kryteria wyboru projektów mogą zostać zmienione w trybie art. 4 pkt 1 specustawy funduszowej, jeżeli spełniona jest przesłanka określona w tym przepisie (tj. gdy zmiana kryteriów dokonywana jest w celu ograniczenia negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19 na realizację danego programu operacyjnego).

Jednocześnie celowe jest wyjaśnienie, że przepis art. 4 pkt 1 specustawy funduszowej przesądza o sposobie stosowania jej art. 7 (umożliwiającego dokonywanie zmian w regulaminie konkursu/wezwaniu do składania wniosków w trybie pozakonkursowym), w przypadku gdy zmiany wprowadzane na podstawie art. 7 obejmują zmiany kryteriów wyboru projektów. Art. 7 specustawy funduszowej dopuszcza zmiany regulaminu konkursu lub wezwania do złożenia projektu pozakonkursowego, jeśli wskutek wystąpienia COVID-19 przeprowadzenie procedury wyboru projektów byłoby niemożliwe lub utrudnione, nawet jeśli w przypadku konkursu miałyby to skutkować nierównym traktowaniem wnioskodawców. Ponieważ elementem regulaminu są również kryteria oceny projektów, to mimo takiego

sformułowania art. 7, brzmienie art. 4 pkt 1 potwierdza wyłączną kompetencję komitetu monitorującego w przedmiocie kryteriów wyboru. W tym zakresie należy kierować się takimi samymi zasadami jakie wskazano dla stosowania art. 7, w punktach 4-8 odpowiedzi na pytanie: *Jak będzie przeprowadzany wybór projektów do dofinansowania w okresie pandemii COVID-19 w kontekście regulacji specustawy funduszowej?*, zamieszczonej w niniejszym Zbiorze wyjaśnień. Wskazania te pozwolą przez analogię zastosować zmienione przez komitet monitorujący kryteria zarówno w stosunku do projektów ocenianych, jak i już ocenionych. Powyższe podejście przesądza, że art. 7 specustawy funduszowej, mimo umożliwienia instytucjom większej ingerencji w obowiązujące regulaminy konkursów, nie znosi wyłącznej kompetencji komitetu monitorującego w zakresie zatwierdzania kryteriów wyboru projektów. Przesądza o tym wcześniej i ostatecznie art. 4 pkt 1 specustawy funduszowej, wyraźnie zastrzegając także na gruncie specustawy funduszowej, że jedynym podmiotem władnym do zatwierdzania i zmieniania kryteriów wyboru projektów jest komitet monitorujący.

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

7. Jak korygować wydatki w przypadku gdy nieprawidłowość indywidualna jest bezpośrednim skutkiem wystąpienia COVID-19?

Wyjaśnienie MFiPR:

Kwota nieprawidłowości spełniającej przesłanki określone w art. 5 ust. 1 specustawy funduszowej nie powinna pomniejszać kwoty wydatków uznanych za kwalifikowalne we wniosku o płatność. Po zatwierdzeniu wniosku o płatność złożonego przez beneficjenta właściwa instytucja powinna zarejestrować w systemie korektę do takiego wniosku (powód korekty: *rejestracja sprawy/decyzji w ROP*) oraz stosowną pozycję w *Rejestrze obciążeń na projekcie* na kwotę odpowiadającą takiej nieprawidłowości. Beneficjent nie będzie wzywany do zwrotu dofinansowania: wspomniana korekta ma bowiem jedynie charakter „techniczny” i jest rejestrowana wyłącznie po to, aby - po jej dołączeniu do deklaracji wydatków a następnie wniosku o płatność do Komisji Europejskiej - możliwe było odpowiednie pomniejszanie kwoty wydatków kwalifikowalnych certyfikowanych do Komisji Europejskiej. Dzięki temu beneficjent nie odczuje finansowo skutków nieprawidłowości, natomiast wydatki certyfikowane do Komisji Europejskiej zostaną odpowiednio pomniejszone.

Przepisy art. 5 ust. 1 specustawy funduszowej dotyczące nieprawidłowości mają zastosowanie do wydatków poniesionych do końca 2020 r., także tych, które będą wykazane we wnioskach o płatność złożonych lub zatwierdzonych po 31 grudnia 2020 r.

8. Jak kwalifikować wydatki poniesione w ramach projektów EFRR, EFS oraz FS na lata 2014-2020 w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. w Polsce?

Wyjaśnienie MFiPR:

Epidemia COVID-19 wywołała kryzys zdrowotny, społeczny i gospodarczy, który niewątpliwie wymaga zastosowania wyjątkowych rozwiązań i elastyczności w podejściu do oceny stopnia realizacji celu projektu oraz kwalifikowalności wydatków. W związku z tym, że bieżąca realizacja zadań w ramach projektów UE jest obecnie znacznie utrudniona, a czasem wręcz niemożliwa, oceny stopnia realizacji celów projektu, kwalifikowalności wydatków ponoszonych po dniu 1 lutego 2020 r. i prawidłowości umów zawartych w wyniku postępowań o udzielenie zamówienia (zgodnie z zasadą konkurencyjności i rozeznaniem rynku) wszczętych po dniu 1 lutego 2020 r. powinno się dokonywać w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii, wprowadzonych na terenie całego kraju. Data graniczna 1 lutego 2020 r. wynika z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków w celu uruchomienia inwestycji w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich oraz w innych sektorach ich gospodarek w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa) (Dz. Urz. UE L 99 z 31.03.2020, str. 5), zgodnie z art. 2 pkt 3 którego, na zasadzie odstępstwa od art. 65 ust. 9 rozporządzenia nr 1303/2013, wydatki na operacje mające na celu wzmocnienie zdolności reagowania kryzysowego w kontekście epidemii COVID-19 są kwalifikowalne od dnia 1 lutego 2020 r., oraz specustawy funduszowej, której większość przepisów weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, ale z mocą od dnia 1 lutego 2020 r.

Rozwiązania, o których mowa, zostały przewidziane w przepisach specustawy funduszowej, zgodnie z art. 6 ust. 1 której: „W przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 niemożliwa okazała się realizacja celu, na który został poniesiony wydatek, wydatkowane środki w projekcie mogą zostać uznane za wydatki kwalifikowalne, jeżeli beneficjent wykaże, że z dochowaniem należytej staranności i w odpowiednim czasie podejmował niezbędne działania służące ich odzyskaniu, albo że ich odzyskanie nie było możliwe”.

ROZWIĄZANIA PRZEWIDZIANE W SPECUSTAWIE FUNDUSZOWEJ:

ROZLICZENIE CELÓW PROJEKTU

Beneficjent – zgodnie z umową o dofinansowanie projektu (UOD) – ma obowiązek osiągnąć wszystkie założone przez siebie we wniosku o dofinansowanie (WND) cele projektu, aby móc uznać, że kwota dofinansowania tego projektu została rozliczona w 100%. Przy ocenie stopnia realizacji celów projektu nie sposób abstrahować od przyczyn ich nieosiągnięcia. Jeżeli beneficjent prawidłowo wykonywał umowę, a niemożność osiągnięcia celów projektu

była spowodowana czynnikami obiektywnymi, niezależnymi od niego, na które nie miał wpływu, to nie można w takim wypadku mówić o nienależytym wykonaniu zobowiązania z jego strony.

Dlatego, w art. 6 ust. 1 specustawy funduszowej ustawodawca wskazuje wprost, że „W przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 niemożliwa okazała się realizacja celu, na który został poniesiony wydatek, wydatkowane środki w projekcie mogą zostać uznane za wydatki kwalifikowalne, jeżeli beneficjent wykaże, że z dochowaniem należytej staranności i w odpowiednim czasie podejmował niezbędne działania służące ich odzyskaniu, albo że ich odzyskanie nie było możliwe”. Oznacza to, że jeśli na skutek wystąpienia COVID-19 niemożliwa okazała się realizacja celu projektu, poniesione wydatki na ten cel mogą być kwalifikowalne, o ile beneficjent wykaże że z dochowaniem należytej staranności i w odpowiednim czasie podejmował niezbędne działania służące ich odzyskaniu, albo że ich odzyskanie nie było możliwe. W sytuacji określonej w art. 6 ust. 1 specustawy funduszowej wyłączona zostaje odpowiedzialność beneficjenta za realizację celu projektu w niepełnym zakresie.

Niewątpliwie beneficjenci muszą reagować na zmiany w zdecydowanie większym tempie niż dotychczas. Dlatego, w specustawie funduszowej przewidziano instrumenty wspomagające beneficjentów w adaptacji do nadzwyczajnej sytuacji związanej z wystąpieniem COVID-19, takie jak:

- możliwość zmiany WND i UOD celem wydłużenia okresu realizacji projektu lub zmiany zakresu rzeczowego i finansowego projektu, w tym wskaźników produktu i rezultatu mierzących wykonanie celu projektu, aby nieracjonalne i niezasadne koszty nie były ponoszone; co istotne, zgodnie z art. 12 specustawy funduszowej, w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 realizacja postanowień UOD w zakresie wynikającym z zatwierdzonych kryteriów wyboru projektów jest niemożliwa lub znacznie utrudniona, umowa może zostać zmieniona na uzasadniony wniosek beneficjenta, a przepisu art. 52a ustawy wdrożeniowej nie stosuje się,
- wydłużenie terminów składania wniosków o płatność (zob. art. 13 ust. 1 pkt 1 specustawy funduszowej).

Jeżeli natomiast na skutek wystąpienia COVID-19 zrealizowanie zadań projektowych (założeń merytorycznych) nie było możliwe, a zastosowanie środków zaradczych bezcelowe, może się okazać, że beneficjent nie osiągnie założonych we WND celów projektu w 100%. Beneficjent powinien wówczas wykazać, że niewykonanie pełnego zakresu projektu spowodowane były wystąpieniem COVID-19 oraz że z dochowaniem należytej staranności i w odpowiednim czasie podejmował niezbędne działania służące odzyskaniu wydatkowanych środków, albo że ich odzyskanie nie było możliwe.

Oczywiście nie w każdym przypadku wystąpienie COVID-19 musi od razu oznaczać zwolnienie beneficjenta ze zobowiązań wynikających z UOD. Konieczne jest ustalenie, czy beneficjent dołożył należytej staranności przy wykonaniu umowy i czy faktycznie to wystąpienie COVID-19 jako podstawy wyłącznej spowodowało niewywiązanie się ze zobowiązań.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 specustawy funduszowej, instytucja powinna więc przede wszystkim ocenić, czy to okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19 uniemożliwiły realizację celu projektu. W przypadku potwierdzonego wpływu COVID-19 na brak możliwości osiągnięcia celu projektu w 100%, instytucja nie powinna uznawać poniesionych wydatków za niekwalifikowalne, o ile beneficjent wykaże że z dochowaniem należytej staranności i w odpowiednim czasie podejmował niezbędne działania służące ich odzyskaniu, albo że ich odzyskanie nie było możliwe. Wykazanie przez beneficjenta niezbędnych starań o odzyskanie środków jest warunkiem koniecznym do uznania tychże kosztów za kwalifikowalne i rozliczenia ich w projekcie.

Przeprowadzenie powyższej oceny z uwzględnieniem skutków wystąpienia COVID-19 wyłączającej odpowiedzialność beneficjenta za nieosiągnięcie celów projektu w 100% oznacza wnikliwą analizę końcowego rozliczenia projektu. Zastosowanie wszelkich rozwiązań stanowiących odstępstwo od przyjętych reguł wdrażania funduszy unijnych, przewidzianych w specustawie funduszowej powinno znajdować uzasadnienie w wystąpieniu COVID-19. Dlatego skorzystanie z tego typu rozwiązań musi być poprzedzone rzetelną analizą każdego przypadku.

Takie postępowanie jest spójne z podejściem oficjalnie potwierdzonym i (wielokrotnie) zalecanym przez Komisję Europejską (KE) w ramach wyjaśnień dla państw członkowskich wypracowywanych przez tzw. task force powołany w związku z kryzysem wynikającym z pandemii COVID-19. KE wskazuje, że nie jest możliwe niejako automatyczne odwoływanie się do COVID-19 jako czynnika uniemożliwiającego realizację projektów, ale każdorazowo należy dokonać rzetelnej analizy, w celu potwierdzenia, że beneficjent dochował należytej staranności i podejmował możliwe działania, aby zapobiec, złagodzić, bądź zminimalizować negatywny wpływ działania COVID-19 na wypełnienie jego zobowiązań z umowy. Ponadto, KE podkreśla, że ramy prawne wdrażania funduszy w pełni obowiązują i, nawet w obecnej wyjątkowej sytuacji, nie można przyjmować założenia, że obecny kryzys już z góry wyłącza ich stosowanie.

OCENA KWALIFIKOWALNOŚCI WYDATKU, GDY NIEMOŻLIWA OKAZAŁA SIĘ REALIZACJA CELU, NA KTÓRY ZOSTAŁ PONIESIONY WYDATEK (COVID-19)

W kontekście oceny kwalifikowalności wydatków art. 6 specustawy funduszowej przewiduje, że „W przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 niemożliwa okazała się realizacja celu, na który został poniesiony wydatek, wydatkowane środki w projekcie mogą zostać uznane za wydatki kwalifikowalne, jeżeli beneficjent wykaże, że z dochowaniem należytej staranności i w odpowiednim czasie podejmował niezbędne działania służące ich odzyskaniu, albo że ich odzyskanie nie było możliwe”.

Wykazanie przez beneficjenta niezbędnych starań o odzyskanie od wykonawców zamówienia środków przeznaczonych na pokrycie niedostarczonych towarów, niewykonanej (nienależycie wykonanej) usługi, czy niezrealizowanej (nienależycie zrealizowanej) roboty budowlanej jest zatem warunkiem koniecznym do uznania tychże kosztów (np. nieodzyskane koszty rezerwacji lub zaliczki dla wykonawców) za kwalifikowalne i rozliczenia ich w projekcie we

wniosku o płatność. Powołując się zaś na okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19, wskutek których personel projektu pozostający w gotowości do pracy nie mógł świadczyć tej pracy, albo świadczył pracę w innym trybie niż założono we WND, beneficjent wykaże, że z powodu wystąpienia COVID-19 poniesienie kosztów zaangażowania personelu projektu było konieczne i zasadne. W obydwu przypadkach, zarówno starań beneficjenta o odzyskanie środków, jak i niemożności ich odzyskania, beneficjent powinien wskazać okoliczności związane z COVID-19 uniemożliwiające mu realizację celu, na który zostały poniesione środki.

W przypadku potwierdzenia wystąpienia COVID-19 w danej sytuacji w projekcie, która wyłącza odpowiedzialność beneficjenta za niewykonanie lub nienależyte wykonanie UOD i poniesienie kosztów niezgodnie z procedurami, niezgodnie z przeznaczeniem lub w nadmiernej wysokości, można zakwalifikować wydatki:

- a) dotyczące niedostarczonych towarów lub niewykonanych usług, np. związane z odwoływanymi w związku z COVID-19 wydarzeniami (wizyty krajowe/zagraniczne, szkolenia, seminaria konferencje, spotkania, itp.), takie jak bilety lotnicze, opłaty szkoleniowe itd., lub niezrealizowanych robót budowlanych, o ile nie jest możliwe przesunięcie ich realizacji w ramach projektu na późniejszy termin,
- b) za niewykonaną pracę personelu projektu pozostającego w gotowości do pracy albo za pracę wykonaną w innym trybie, np. w formie pracy zdalnej lub telepracy,
- c) za niezrealizowane formy wsparcia uczestników projektu EFS (przede wszystkim wskutek kwarantanny, ale też np. zawieszenie działalności gospodarczej, na którą uczestnik projektu uzyskał dotację lub pożyczkę, nieodbyty staż w związku z koniecznością zapewnienia opieki nad dzieckiem w wieku do lat 8, czy zawieszeniem działalności przedsiębiorstwa, w którym odbywa się staż itd.),
- d) dotyczące dostarczonych towarów lub wykonanych usług w innej formie (np. szkolenia online, zamiast szkoleń stacjonarnych), lub zrealizowanych robót budowlanych w innym zakresie – niż przewidziano w WND.

Innymi słowy, wskutek wystąpienia COVID-19 poniesione koszty wynikające z zaciągniętych zobowiązań przez beneficjenta będą mogły zostać rozliczone we wniosku o płatność pod warunkiem uprawdopodobnienia przez beneficjenta wystąpienia okoliczności wyłączających jego odpowiedzialność i uznania kosztu tego zobowiązania za kwalifikowalny przez właściwą instytucję – nawet jeśli koszty te nie spełniają ogólnego warunku kwalifikowalności z pkt 3 lit. j podrozdziału 6.2 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków... dotyczącego zapłaty za towary dostarczone, usługi wykonane i roboty budowlane zrealizowane. Pamiętać jednak należy, że aby koszt ten mógł zostać uznany za kwalifikowalny, musi być faktycznie poniesiony (patrz podrozdział 6.4 ww. Wytycznych - Zasada faktycznego poniesienia wydatku). Obowiązuje też zakaz podwójnego finansowania wydatków z podrozdziału 6.7 Wytycznych, zatem nie wolno rozliczyć kosztu całkowicie lub częściowo sfinansowanego z dotacji z krajowych środków publicznych (np. dofinansowanie kosztu wynagrodzenia pracowników pokrytego z budżetu państwa). W przypadku, gdy beneficjent korzysta ze wsparcia na podstawie ustawy 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, np. w postaci dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników, nie może rozliczyć w ramach projektu kosztów, na które pozyskał wsparcie ze środków publicznych innych niż środki europejskie (BP, FP, FGŚP). Ich rozliczenie oznaczałoby bowiem podwójne finansowanie tych samych kosztów – zakazane Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków... (podrozdział 6.7). Natomiast beneficjent, który na podstawie ustawy 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 został zwolniony z zobowiązań publicznoprawnych, np. ze składek ZUS, nie może wysokości tych zobowiązań (zaplanowanych w WND) rozliczyć w ramach projektu, ponieważ nie stanowią kosztu beneficjenta. Innymi słowy, zobowiązanie publicznoprawne, z którego beneficjent został zwolniony, jako koszt niespełniający zasady faktycznego ponoszenia wydatków – nie może być kwalifikowany. Ponadto, zgodnie ze stanowiskiem KE, również w sytuacji, gdy beneficjent może pokryć te koszty z innego źródła (np. ubezpieczenia), nie mogą one zostać uznane za wydatek kwalifikowalny.

Zakwalifikowanie wydatków wskutek wystąpienia COVID-19, poniesienie i rozliczenie ich przez beneficjenta we wniosku o płatność, następnie zrefundowanie i rozliczenie przez instytucję – wymaga każdorazowo uzasadnienia przez beneficjenta i potwierdzenia przez instytucję poprzez przede wszystkim wskazanie okoliczności, których wystąpienie uniemożliwiło wykonanie lub spowodowało nienależyte wykonanie zadań/działań w projekcie wskutek wystąpienia COVID-19 oraz uprawdopodobnienie (wykazanie podjętych środków zaradczych) braku możliwości odzyskania całości lub części poniesionych kosztów od wykonawców.

Przepisy prawa krajowego i unijnego oraz procedury, do stosowania których beneficjent zobowiązał się na podstawie UOD, obowiązują obydwie strony umowy. Szczególne rozwiązania (środki zaradcze) stanowiące odstępstwo od przyjętych reguł wdrażania funduszy unijnych muszą być stosowane w granicach prawa. W kontekście wydatkowania oraz stopnia realizacji celu projektu granice uznania środków dofinansowania na skutek wystąpienia COVID-19 wyznacza art. 6 specustawy funduszowej.

OBOWIĄZEK ZWROTU KOSZTÓW ODZYSKANYCH PRZEZ BENEFICJENTA

Jeżeli beneficjent odzyska wydatkowane środki, po ich rozliczeniu i zatwierdzeniu we wniosku o płatność, zobowiązany jest je zwrócić niezwłocznie na rachunek bankowy wskazany przez właściwą instytucję.

Monitoring i kontrola odzyskiwanych kosztów, o których mowa w art. 6 specustawy funduszowej, rozliczonych we wniosku o płatność i zatwierdzonych przez właściwą instytucję, powinna być prowadzona w okresie 3 lat od dnia uznania tego wydatku za kwalifikowalny i dokumentowana przez właściwą instytucję. Co ważne, beneficjent powinien informować właściwą instytucję o kwotach przez niego odzyskanych każdego roku (nie później niż do dnia 31 grudnia br.), przy czym ostatnia informacja jest przekazywana według stanu na dzień, w którym upływa okres 3 lat od dnia uznania tego wydatku za kwalifikowalny.

MONITORING ZASTOSOWANIA ŚRODKÓW ZARADCZYCH W ZWIĄZKU Z COVID-19

Obowiązkiem właściwej instytucji jest monitorowanie rozwijającej się dynamicznie sytuacji związanej z COVID-19 celem zapewnienia, że czasowe środki zaradcze będą stosowane jedynie wtedy, gdy wymaga tego nadzwyczajna sytuacja związana ze stanem epidemii.

Zapewne część środków zaradczych będzie miała charakter terminowy. Ich zastosowanie wymaga więc każdorazowo indywidualnej analizy konkretnego projektu i potrzeb beneficjenta, dlatego zalecane jest ich wdrażanie na zasadzie case-by-case. Na tej samej zasadzie powinna być rozpatrywana kwalifikowalność wydatków poniesionych w związku z niewykonanymi lub nienależycie wykonanymi działaniami projektowymi wskutek wystąpienia COVID-19.

SIŁA WYŻSZA A ZASADA TRWAŁOŚCI PROJEKTÓW

Rozwiązania opisane w części I. mają zastosowanie w trakcie realizacji projektu, czyli do momentu jego zakończenia i ostatecznego rozliczenia. Natomiast analiza sytuacji beneficjenta dotkniętego oddziaływaniem siły wyższej powinna być przeprowadzona w sytuacji naruszenia przez niego obowiązków wynikających z UOD w kontekście niezachowania trwałości projektu.

Siła wyższa nie została zdefiniowana w przepisach prawa. Natomiast w świetle ugruntowanego orzecznictwa i doktryny, siłą wyższą jest zdarzenie:

- a) zewnętrzne – mające swe źródło poza podmiotem, z którego działaniem związana jest odpowiedzialność odszkodowawcza,
- b) niemożliwe do przewidzenia, przy czym nie chodzi tu o absolutną niemożliwość przewidzenia jakiegoś zdarzenia, lecz o mały stopień prawdopodobieństwa jego pojawienia się w określonej sytuacji w świetle obiektywnej oceny wydarzeń,
- c) niemożliwe do zapobieżenia – nie tyle samemu zjawisku, ale szkodliwym jego następstwom przy zastosowaniu współczesnej techniki.

Obecny stan pandemii traktujemy jako nadzwyczajną sytuację, całkowicie niezależną od beneficjentów, w której się znaleźli. Jeżeli więc zdarzenia związane z COVID-19 były dla beneficjenta niemożliwe do przewidzenia i zapobieżenia – nie tyle samemu zjawisku, ale szkodliwym jego następstwom, mamy do czynienia z siłą wyższą, która wyłącza odpowiedzialność beneficjenta za niezachowanie trwałości projektu, o której mowa w art. 71 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013.

Wystąpienie okoliczności dającej się kwalifikować jako siła wyższa nie musi od razu oznaczać zwolnienia beneficjenta z odpowiedzialności kontraktowej. Konieczne jest ustalenie, czy beneficjent dołożył należytej staranności przy wykonaniu umowy i czy faktycznie to „siła wyższa” (jako podstawa wyłączna) spowodowała niewywiązanie się ze zobowiązania (zob. wyrok SN z dnia 11 stycznia 2001 r. sygn. akt IV CKN 150/00).

Prawdopodobnym jest, iż w obecnej sytuacji, beneficjenci prowadzący działalność gospodarczą mogą być zmuszeni do zmniejszenia jej zakresu, do przebranżowienia się

(zmiany zakresu prowadzonej działalności), czasami też do zawieszenia działalności gospodarczej. W kontekście trwałości projektu, zastosowanie będzie miała zatem ogólna zasada uwzględnienia przesłanek egzoneracyjnych wyłączających odpowiedzialność beneficjenta (siła wyższa) za naruszenie procedur obowiązujących go podczas realizacji zobowiązań wynikających z UOD. Każdy zidentyfikowany przypadek naruszenia trwałości projektu powinien być przez właściwą instytucję zbadany indywidualnie. Beneficjent powinien wykazać, iż realizacja obowiązków związanych z trwałością projektu w ramach projektu już zakończonego nie była możliwa na skutek oddziaływania siły wyższej. Podejmując działania naprawcze w pierwszej kolejności należy korzystać z rozwiązań przewidzianych w UOD.

Niemożliwe jest natomiast wydłużenie okresu trwałości projektu, ponieważ rozwiązania takiego nie przewidują ani przepisy unijne, ani odpowiadające im przepisy krajowe.

Oczywiście powyższa analiza powinna być przeprowadzona w sytuacji, w której strony nie wprowadziły do UOD innych zapisów odnoszących się do odpowiedzialności za wykonanie tej umowy. Jeżeli zatem UOD nie zawiera postanowień np. wyłączających epidemię ze zdarzeń, które można zakwalifikować jako siłę wyższą, lub postanowień w inny sposób zwiększających zakres odpowiedzialności beneficjenta, beneficjent – w sytuacji wystąpienia siły wyższej – nie odpowiada za naruszenie trwałości projektu.

9. Czy art. 6 ust. 1 specustawy funduszowej odnosi się także do wydatków rozliczanych metodami uproszczonymi (m. in. kwotą ryczałtową), a jeżeli tak, to jak należy realizować postanowienia tego przepisu?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Specustawa funduszowa, w tym jej art. 6, zawiera rozwiązania prawne, które mogą być wykorzystywane również przez beneficjentów realizujących projekty, których wydatki są rozliczane w sposób uproszczony (Simplified Cost Options - SCO). Brzmienie art. 6 ust. 1 nie wprowadza bowiem ograniczeń stosowania tego przepisu wyłącznie do projektów rozliczanych w określony sposób. Beneficjent, niezależnie od metody rozliczania wydatków w projekcie, ma obowiązek – zgodnie z umową o dofinansowanie projektu (UOD) – osiągnąć założone cele projektu, aby możliwe było przyjęcie, że kwota dofinansowania tego projektu została rozliczona w 100%. Powyższe ma więc zastosowanie również do projektów rozliczanych w sposób uproszczony, w szczególności, że w ramach tych projektów należy stosować podejście oparte na produktach i rezultatach projektu, bez konieczności oceny kwalifikowalności danego wydatku rozliczanego w sposób uproszczony.

Przy ocenie stopnia realizacji celów projektu w kontekście art. 6 ust. 1 specustawy funduszowej nie sposób abstrahować od przyczyn ich nieosiągnięcia. Jeżeli beneficjent prawidłowo wykonywał umowę, a niemożność osiągnięcia celów projektu była spowodowana czynnikami związanymi z wystąpieniem pandemii COVID-19, niezależnymi od niego, i na które nie miał wpływu, to nie można w takim wypadku mówić o nienależytym wykonaniu zobowiązania z jego strony. Dlatego też w art. 6 ust. 1 specustawy funduszowej ustawodawca wskazuje wprost, że *„W przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 niemożliwa okazała się realizacja celu, na który został poniesiony wydatek, wydatkowane środki w projekcie mogą zostać uznane za wydatki kwalifikowalne, jeżeli beneficjent wykaże, że z dochowaniem należytej staranności i w odpowiednim czasie podejmował niezbędne działania służące ich odzyskaniu, albo że ich odzyskanie nie było możliwe”*. Oznacza to, że jeżeli z przyczyn związanych z wystąpieniem COVID-19 nie został zrealizowany cel bądź cele projektu, to poniesione na dany cel wydatki mogą mimo wszystko zostać uznane za kwalifikowalne.

Jednocześnie mając na względzie, że tryb przewidziany w art. 6 specustawy funduszowej stanowi wyjątek od ogólnych zasad kwalifikowalności wydatków beneficjent obowiązany został do wykazania, że z dochowaniem należytej staranności i w odpowiednim czasie podejmował niezbędne działania służące odzyskaniu środków wydatkowanych na niezrealizowane cele, albo że ich odzyskanie nie było możliwe. W sytuacji określonej w art. 6 ust. 1 specustawy funduszowej, przy spełnieniu określonych w tym przepisie warunków, wyłączona zostaje odpowiedzialność beneficjenta za realizację celu projektu w niepełnym zakresie.

Niewątpliwie beneficjenci muszą reagować na zmiany w zdecydowanie większym tempie niż dotychczas. Dlatego, w specustawie funduszowej przewidziano instrumenty wspomagające beneficjentów, również tych którzy realizują projekty rozliczane metodami uproszczonymi, w adaptacji do nadzwyczajnej sytuacji związanej z wystąpieniem COVID-19, tj. przede

wszystkim możliwość zmiany wniosku o dofinansowanie i aneksowania UOD celem dostosowania projektu do zmian wynikających ze skutków COVID-19, w szczególności poprzez:

- możliwość wydłużenia okresu realizacji projektu¹, lub
- zmianę zakresu rzeczowego i finansowego projektu (w tym wskaźników mierzących wykonanie zadania objętego SCO i celu projektu), zmianę sposobu realizacji zadania projektu rozliczanego za pomocą uproszczonej metody, np. zmiana kwoty ryczałtowej wyliczonej na podstawie metody „projektu budżetu” (art. 67 ust. 5 lit. aa rozporządzenia ogólnego), aby nieracjonalne i niezasadne koszty nie były ponoszone; co istotne, zgodnie z art. 12 specustawy funduszowej, w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 realizacja postanowień UOD w zakresie wynikającym z zatwierdzonych kryteriów wyboru projektów jest niemożliwa lub znacznie utrudniona, umowa może zostać zmieniona na uzasadniony wniosek beneficjenta, a przepisu art. 52a ustawy wdrożeniowej (wymagającego zgodności zmiany umowy z kryteriami wyboru) nie stosuje się, lub
- wyodrębnienie etapów projektu – zgodnie z przepisem art. 67 ust. 3 rozporządzenia ogólnego, tak aby nieprzewidziane dodatkowe koszty wynikające ze skutków COVID-19 mogły być kwalifikowalne i rozliczone na podstawie dokumentów księgowych.

Jeżeli natomiast na skutek wystąpienia COVID-19 zrealizowanie zadań projektowych (założeń merytorycznych) nie będzie możliwe, a zastosowanie powyższych środków zaradczych nie przyniesie oczekiwanego skutku, może się okazać, że beneficjent nie osiągnie założonych we wniosku o dofinansowanie celów projektu w 100%. W celu umożliwienia zastosowania regulacji z art. 6 ust. 1 specustawy funduszowej beneficjent powinien wówczas wykazać, że niewykonanie pełnego zakresu projektu spowodowane było wystąpieniem COVID-19 oraz że z dochowaniem należytej staranności i w odpowiednim czasie podejmował niezbędne działania służące odzyskaniu wydatkowanych środków, albo że ich odzyskanie nie było możliwe. Każdorazowo konieczne jest więc ustalenie, czy wystąpienie COVID-19 stanowiło faktyczną podstawę niemożności realizacji celu projektowego (na skutki wystąpienia COVID-19 należy patrzeć szerzej niż przez pryzmat związany z samą chorobą; mogą to być skutki pośrednie, tym niemniej muszą mieć związek z realizacją danego projektu – ocena w tym zakresie należy do właściwej instytucji), i czy beneficjent z należyłą starannością próbował odzyskać wydatkowane środki, albo że możliwości ich odzyskania nie było (wykazanie przez beneficjenta niezbędnych starań o odzyskanie środków jest warunkiem koniecznym do uznania tychże kosztów za kwalifikowalne i rozliczenia ich w projekcie).

Przeprowadzenie powyższej oceny z uwzględnieniem skutków wystąpienia COVID-19 wyłączającej odpowiedzialność beneficjenta za nieosiągnięcie celów projektu w 100% wymaga wnikliwej analizy końcowego rozliczenia projektu. Trzeba mieć świadomość, że stosowanie wszelkich rozwiązań przewidzianych w specustawie funduszowej, stanowiących odstępstwo od ogólnych reguł wdrażania funduszy unijnych, powinno znajdować rzeczywiste uzasadnienie w wyjątkowej sytuacji jaką jest wystąpienie pandemii COVID-19. Dlatego

¹ Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 specustawy funduszowej terminy zakończenia realizacji projektów zostały z mocy prawa wydłużone o 90 dni, zaś art. 13 ust. 2 pozwala na dodatkowe, umowne przedłużenie tego terminu nie dłużej niż do 31 grudnia 2023 r.

skorzystanie z ww. rozwiązań musi być poprzedzone rzetelną analizą każdego przypadku. Istotne jest to, że w związku z art. 67 ust. 6 rozporządzenia ogólnego niedozwolona jest:

- zmiana sposobu rozliczania projektu z SCO na rozliczanie na podstawie dokumentów księgowych, gdy projekt jest w trakcie realizacji (tj. po zawarciu UOD), oraz
- zmiana metodologii SCO, na podstawie której wdrożona została uproszczona metoda, w szczególności zmiana wynikającej z niej stawki/kwoty, innej niż przewidziana indeksacja.

Natomiast oczywistym jest, że jeśli zmiany projektu wprowadzone na podstawie przepisów specustawy funduszowej generują koszty, koszty te muszą być zgodne z przepisami prawa krajowego i unijnego oraz Wytocznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach EFRR, EFS oraz FS na lata 2014-2020.

Podsumowując:

Przepis art. 6 specustawy funduszowej obejmuje swoim zakresem również wydatki rozliczane metodami uproszczonymi (SCO). Jeśli zaś chodzi o sposób realizacji ww. przepisu w odniesieniu do tej kategorii wydatków, to ustawodawca w sposób zamierzony pozostawił właściwym instytucjom niezbędny zakres elastyczności, pozwalający uwzględnić wymagania wynikające z prawa UE, specyfikę realizowanych przedsięwzięć itd. Trzeba podkreślić, że zgodnie z art. 67 ust. 6 rozporządzenia ogólnego gdy projekt jest już w fazie realizacji (tj. po zawarciu umowy o dofinansowanie) nie jest dozwolona zmiana sposobu rozliczania projektu z SCO na rozliczanie na podstawie dokumentów księgowych, jak również nie jest możliwa zmiana metodologii SCO, na podstawie której wdrożona została uproszczona metoda, w szczególności zmiana wynikającej z niej stawki/kwoty, innej niż przewidziana indeksacja.

Natomiast w ramach rozliczania projektu metodami uproszczonymi specustawa funduszowa pozwala m.in. na zmianę zakresu rzeczowego i finansowego projektu (w tym wskaźników mierzących wykonanie zadania objętego SCO i celu projektu), zmianę sposobu realizacji zadania w projekcie rozliczanym za pomocą uproszczonej metody, (np. zmiana kwoty ryczałtowej wyliczonej na podstawie metody „projektu budżetu”, o której mowa w art. 67 ust. 5 lit. aa rozporządzenia ogólnego), jak również możliwe jest wyodrębnienie etapów projektu – zgodnie z przepisem art. 67 ust. 3 rozporządzenia ogólnego, tak aby nieprzewidziane dodatkowe koszty wynikające ze skutków COVID-19 mogły być kwalifikowalne i rozliczone na podstawie dokumentów księgowych.

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

10. Jakie szczegółowe obowiązki wynikają z art. 6 ust. 2 – 5 specustawy funduszowej, wskazujących m.in. na obowiązek monitorowania i kontroli wydatków, o których mowa w art. 6 ust. 1 specustawy funduszowej?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Bezpośrednio z przepisów art. 6 ust. 2-5 specustawy funduszowej wynikają dla właściwej instytucji obowiązki monitorowania i kontroli, a dla beneficjentów informowania i zwrotu środków odzyskanych, które zostały uprzednio uznane za kwalifikowalne i zatwierdzone przez właściwą instytucję we wniosku o płatność na podstawie art. 6 ust. 1 ww. ustawy. Ustawodawca natomiast pozostawił instytucjom swobodę regulacji sposobu realizacji tychże obowiązków w ramach programów operacyjnych, w zależności od typu beneficjentów, specyfiki realizowanych działań, itd.

Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 3 specustawy funduszowej, jeżeli beneficjent odzyska wydatkowane środki, po ich rozliczeniu i zatwierdzeniu we wniosku o płatność przez właściwą instytucję, zobowiązany jest je zwrócić niezwłocznie na rachunek bankowy wskazany przez właściwą instytucję. Monitoring i kontrola odzyskiwanych środków, o których mowa w art. 6 ust. 2 specustawy funduszowej, powinna być prowadzona w okresie 3 lat od dnia uznania tego wydatku za kwalifikowalny i dokumentowana przez właściwą instytucję. Co ważne, zgodnie z art. 6 ust. 4 specustawy funduszowej beneficjent powinien informować właściwą instytucję o kwotach przez niego odzyskanych każdego roku (nie później niż do dnia 31 grudnia br.), przy czym ostatnia informacja jest przekazywana według stanu na dzień, w którym upływa okres 3 lat od dnia uznania tego wydatku za kwalifikowalny. Do odzyskiwania tych środków przepisów art. 207 ufp nie stosuje się.

Środki, które beneficjent odzyskał, a które zostały już certyfikowane do KE muszą zostać wycofane z deklaracji do KE jako niekwalifikowalne (poprzez dokonanie odpowiedniego pomniejszenia kwot zadeklarowanych do KE). Zarówno bowiem art. 6 ust. 1 specustawy funduszowej uzależnia kwalifikowalność tychże środków od braku faktycznej możliwości ich odzyskania przez beneficjenta (czyli w momencie, kiedy beneficjent może je odzyskać, a wręcz odzyskał, to taki wydatek przestaje być kwalifikowalny), jak i KE prezentuje stanowisko, że nie można kwalifikować wydatków, które beneficjentowi zostały sfinansowane z jakichkolwiek innych źródeł (np. z ubezpieczenia). Obowiązkiem właściwej instytucji jest zatem monitorowanie rozwijającej się dynamicznie sytuacji związanej z COVID-19 celem zapewnienia, że czasowe środki zaradcze będą stosowane jedynie wtedy, gdy wymaga tego nadzwyczajna sytuacja związana ze stanem epidemii. Zapewne część środków zaradczych będzie miała charakter terminowy. Ich zastosowanie wymaga więc każdorazowo indywidualnej analizy konkretnego projektu i potrzeb beneficjenta, dlatego zalecane jest ich wdrażanie na zasadzie case-by-case. Na tej samej zasadzie powinna być rozpatrywana kwalifikowalność wydatków poniesionych w związku z niewykonanymi lub nienależycie wykonanymi działaniami projektowymi wskutek wystąpienia COVID-19.

Poszczególne umowy o dofinansowanie projektu, w ramach których beneficjenci rozliczają wydatki na podstawie art. 6 ust. 1 specustawy funduszowej, powinny zostać zmienione

poprzez włączenie do nich odpowiednich postanowień regulujących realizację obowiązków wynikających z przepisów art. 6 ust. 2-5 specustawy funduszowej, w sposób adekwatny do specyfiki danego projektu.

Podsumowując:

Jeśli chodzi o szczegółowy sposób realizacji monitorowania i ewentualnego odzyskiwania kwot wydatków uznanych za kwalifikowalne na podstawie art. 6 ust. 1 specustawy funduszowej, to z uwagi na znaczne zróżnicowanie realizowanych projektów i rodzajów beneficjentów kwestia ta – w przypadku gdy beneficjent w danym projekcie rozlicza wydatki zgodnie z art. 6 ust. 1 – powinna zostać szczegółowo uregulowana w umowie o dofinansowanie (umowa powinna zostać w tym zakresie uzupełniona na podstawie art. 12 specustawy funduszowej), w sposób adekwatny do danej sytuacji.

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

11. Czy można wprowadzić zmiany związane z wydłużeniem terminów dla poszczególnych czynności w procesie ubiegania się o dofinansowanie w ramach konkursów trwających w dniu wejścia w życie specustawy funduszowej?

Wyjaśnienie MFiPR:

Przepis ten daje instytucji przeprowadzającej konkurs możliwość dokonania zmian w regulaminie konkursu, a więc pozostawia swobodę po stronie instytucji w tym zakresie, umożliwiającą dostosowanie ewentualnych zmian do właściwego przeprowadzenia konkursu.

Art. 7, jak większość przepisów specustawy funduszowej, wszedł w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, ale z mocą od dnia 1 lutego br. Nadanie mocy wstecznej obowiązywania temu przepisowi ma na celu umożliwienie dokonywania zmian w regulaminach konkursów, które zostały ogłoszone po dniu 1 lutego a przed dniem wejścia w życie specustawy funduszowej i nie zostały jeszcze rozstrzygnięte. Natomiast zmiany w ramach takich trwających konkursów nie mogą być z mocą wsteczną stosowane w odniesieniu do projektów, wobec których dokonano rozstrzygnięć w zakresie ich wyboru do dofinansowania, chyba że zmiany te są korzystne dla tych projektów. W takim przypadku właściwa instytucja musi zagwarantować, że wprowadzone zmiany będą stosowane wobec wszystkich projektów, dla których będą korzystne.

Należy przy tym podkreślić, że wyłączenie stosowania art. 41 ust. 3 ustawy wdrożeniowej (zakaz zmian regulaminu konkursu skutkujących nierównym traktowaniem wnioskodawców) służy stworzeniu możliwości takiego ukształtowania regulaminów, które będzie sprzyjało wyborowi projektów, których realizacja jest szczególnie potrzebna dla ograniczenia skutków wystąpienia COVID-19. Nie jest zaś uprawnione nieuzasadnione i nierówne traktowanie wnioskodawców i uniemożliwienie części z nich skorzystania z wydłużonych w regulaminie terminów (które nadal bieżą), z tego powodu, że do wnioskodawców tych już wcześniej skierowano pisma określające termin na dokonanie danej czynności. Korzystanie z rozwiązań i ułatwień wprowadzonych specustawą funduszową powinno dotyczyć wnioskodawców na równych zasadach, a zmodyfikowane zasady powinny być stosowane możliwie jednolicie wobec wszystkich wnioskodawców, dając im w szczególności możliwość skorzystania z wydłużonych terminów, które nadal bieżą.

12. Czy istnieje możliwość wydłużenia terminów realizacji projektów w związku z wystąpieniem COVID-19 w kontekście przepisu art. 52a ustawy wdrożeniowej?

Wyjaśnienie MFiPR:

W skierowanym do MFiPR piśmie zwrócono się z prośbą o potwierdzenie stanowiska IZ RPO w sprawie możliwości wprowadzania zmian w projektach w zakresie wydłużenia okresu ich realizacji, w sytuacji, gdy kryteria wyboru projektów odnoszą się do niniejszego terminu. Jak podkreślono ograniczenia związane z zapobieganiem rozprzestrzeniania się koronawirusa nie pozostają bez wpływu na czynności prowadzone w ramach projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków EFRR. W związku ze stanem epidemii beneficjenci projektów realizowanych w ramach Działań RPO wskazują wstrzymanie trwających w ramach projektów np. robót budowlanych, co pociąga za sobą zagrożenie terminowej realizacji projektów. Ponadto, wykonawcy robót mają problemy z realizacją zamówień ze względu na brak dostępności materiałów oraz pracowników, którzy masowo przebywają na zasiłkach opiekuńczych lub zwolnieniach lekarskich. Przedstawione problemy dotyczą przede wszystkim dużych projektów inwestycyjnych, zwłaszcza tych, w ramach których realizowane są rozległe zakresy zadań, a harmonogramy realizacji inwestycji są napięte — a mianowicie projektów realizowanych w formule ZIT i projektów partnerskich. Mając na uwadze powyższe, do IZ RPO wpływają liczne pisma od beneficjentów z zapytaniami o możliwość wydłużenia terminów poza ramy przyjęte przez IZ RPO. Istnieje obawa, iż wystąpią sytuacje, gdzie brak zgody na wydłużenie projektu może spowodować brak realizacji projektu, a co za tym idzie obowiązek zwrotu przyznanego dofinansowania.

Specustawa funduszowa, w celu ograniczenia negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19 na realizację projektów, w art. 13 ust. 1 pkt 2 wprowadza wydłużenie okresu realizacji projektów o 90 dni, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2023 r. Zgodnie z art. 13 ust. 2 tej ustawy, dopuszczona została, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek beneficjenta, możliwość wydłużenia ww. terminu poza ten okres, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2023 r. Dodatkowo, w art. 12 specustawy funduszowej wskazano, iż w przypadku, gdy na skutek wystąpienia COVID-19 realizacja postanowień umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu w zakresie wynikającym z zatwierdzonych kryteriów wyboru projektów jest niemożliwa lub znacznie utrudniona, odpowiednio umowa albo decyzja mogą zostać zmienione na uzasadniony wniosek beneficjenta. W tym przypadku, przepisu art. 52a ustawy wdrożeniowej nie stosuje się. Również art. 4 pkt 2 specustawy funduszowej zezwala na zmiany (w określonym trybie) w projektach, wykraczające poza zatwierdzone kryteria wyboru, ponieważ w szczególnie uzasadnionych przypadkach komitet monitorujący może upoważnić, w drodze uchwały, instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą lub wspólny sekretariat do dokonywania, na wniosek beneficjenta, zmian w projekcie skutkujących niespełnieniem kryteriów wyboru projektów.

W tym kontekście należy wskazać, iż IZ RPO, wprowadziła kryterium formalne dotyczące okresu realizacji projektów badające ich zgodność z zasadą $n+3$. W ramach przedmiotowego kryterium weryfikowana była zdolność wnioskodawców do realizacji projektu zgodnie z ww.

zasadą, tj. ocenie podlegało, czy okres realizacji projektu nie wykracza poza datę końcową okresu kwalifikowalności określonej w art. 65 ust 2 Parlamentu i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. tj. 31 grudnia 2023 oraz czy realizacja projektu nie trwa dłużej niż okres $n+3$, gdzie n rozumiane jest jako rok, w którym podpisana została umowa o dofinansowanie. Przedmiotowe kryterium przyjęte zostało przez komitet monitorujący RPO. IZ RPO rozważa dwa sposoby postępowania. W ramach pierwszego IZ RPO może wystąpić do komitetu monitorującego RPO o częściową zmianę tego kryterium w trybie art. 4 pkt 1 specustawy funduszowej poprzez dodanie przypisu, iż kryterium uznaje się za spełnione, jeśli wydłużenie okresu realizacji projektu następuje na wniosek beneficjenta, który uzasadni powyższą konieczność potrzebą zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2, a także rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej COVID-19, wywołanej tym wirusem u ludzi. W zaproponowanym powyżej trybie, w opinii IZ RPO, wydłużenie umów o okres wykraczający poza termin wynikający z powyższego kryterium formalnego (w uzasadnionych przypadkach w związku z wystąpieniem COVID19) nie uchybia art. 52a ustawy wdrożeniowej, zatem występuje możliwość wydłużenia terminu dla takich umów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2023 r.

Wątpliwość naszą budzi jednak kwestia interpretacji czy: zmiana kryteriów z art. 4 pkt 1 specustawy funduszowej może dotyczyć kryteriów obowiązujących w konkursach już zakończonych, w ramach których trwa realizacja projektów (w kontekście zasady konkurencyjności, jasnego i przejrzystego wyboru projektów), a jeśli tak to czy po wprowadzeniu takiej zmiany w dalszym ciągu wymagane byłoby zachowanie trybu z art. 4 pkt 2 (zgoda komitetu monitorującego).

W drugim sposobie IZ RPO może zwracać się do komitetu monitorującego o podjęcie uchwał upoważniających IZ do zmian projektów, po stosownych wnioskach beneficjentów (art. 4 pkt 2). Z tego punktu widzenia najistotniejszą kwestią jest czy art. 4 ust. 2 można potraktować jako klauzulę generalną i zawioskować o jedno upoważnienie komitetu monitorującego dla IZ wykorzystywane wielokrotnie w przypadku wniosków beneficjentów. Zastosowanie indywidualnego podejścia może zablokować działania komitetu. Wobec powyższych niejasności, zwracam się z prośbą o potwierdzenie, który z powyższych sposobów postępowania jest optymalnym rozwiązaniem w zakresie możliwości wydłużenia terminów zakończenia projektów w celu ograniczenia negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19 na realizację RPO w kontekście przepisu art. 52a ustawy wdrożeniowej.

Stanowisko MFiPR:

Specustawa funduszowa, zawiera szereg rozwiązań, które mają ułatwić albo wręcz umożliwić dalszą realizację projektów dofinansowanych środkami funduszy europejskich w czasie pandemii. Jednocześnie w świetle przedstawionych w skierowanym do MFiPR piśmie informacji oraz oczekiwanego skutku planowanych działań, tj. odpowiedniego wydłużenia terminu realizacji projektów, wbrew wcześniej przyjętym zastosowanym wobec nich kryteriom wyboru projektów, zasadne i wystarczające będzie zastosowanie art. 12 specustawy funduszowej. Przepis ten pozwala, ze względu na okoliczności związane z COVID-19, maksymalnie elastycznie zmieniać umowy o dofinansowanie, gdyż jednocześnie przewiduje

wyłączenie stosowania art. 52a ustawy wdrożeniowej, który „wymuszał” na etapie realizacji projektu utrzymanie spełniania kryteriów, na podstawie których projekt został wybrany do dofinansowania.

Rekomenduję powyższe rozwiązanie, ponieważ w przedstawionej przez IZ RPO sytuacji pozwala ono przyspieszyć całą procedurę, ze względu na brak potrzeby angażowania w proces komitetu monitorującego. Ponadto umożliwia ono zastosowanie w każdym przypadku całkowicie indywidualnego podejścia, gdyż każdy z nich rozpatrywany będzie niezależnie przez właściwą instytucję, pozostawiając w jej gestii ostateczną zgodę na wnioskowane przez beneficjenta zmiany.

13. Czy w sytuacji zamiaru rozwiązania umowy o dofinansowanie (cele projektu nie zostały zrealizowane, ale zostały poniesione już koszty pośrednie), w myśl zapisów specustawy funduszowej, możliwym jest po wprowadzeniu odpowiednich zmian w umowie (aneks do umowy - zmiana systemu ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich na system oparty na rzeczywiście poniesionych i udokumentowanych wydatkach) uznanie za kwalifikowalne kosztów pośrednich, udokumentowanych jako poniesione w związku z realizacją danego projektu?

Wyjaśnienie MFiPR:

Z opisanego problemu wynika, że w celu przeniesienia środków z jednego Priorytetu Inwestycyjnego (PI) do innego PI, ma zostać rozwiązana umowa z beneficjentem realizującym projekt w ramach poddziałania obejmującego pierwszy z PI, po uprzednim dokonaniu zmiany umowy w zakresie sposobu rozliczania kosztów związanych z realizacją projektu. IZ zamierza jednocześnie skorzystać z art. 12 specustawy funduszowej, choć nie jest jasne, czy w oparciu o powyższą regulację miałyby nastąpić tylko przedmiotowa zmiana dotycząca rozliczania kosztów, czy też zarówno ww. zmiana, jak i samo rozwiązanie umowy.

Zgodnie z treścią art. 12 ust. 1 specustawy funduszowej w przypadku, gdy na skutek wystąpienia COVID-19 realizacja postanowień umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu w zakresie wynikającym z zatwierdzonych kryteriów wyboru projektów jest niemożliwa lub znacznie utrudniona, odpowiednio umowa albo decyzja mogą zostać zmienione na uzasadniony wniosek beneficjenta.

Należy zauważyć, że powyższa regulacja określa przesłanki, w oparciu o które można zmienić realizowaną umowę o dofinansowanie, nie wskazując jednocześnie na możliwość jej rozwiązania. Zmiana umowy może nastąpić w sytuacji, w której na skutek wystąpienia COVID-19 realizacja postanowień umowy w zakresie wynikającym z zatwierdzonych kryteriów wyboru projektów jest niemożliwa lub znacznie utrudniona.

Z powyższego wynika, że określone trudności powinny wystąpić w odniesieniu do realizowanego projektu, a zmiana umowy nie może być motywowana brakiem wolnych środków, które miałyby zostać przesunięte na walkę ze skutkami wystąpienia pandemii COVID-19 przez wsparcie udzielane innowacyjnym MŚP.

Dodatkowo, należy wrócić uwagę, że zgodnie z przytoczonym art. 12 ust. 1 specustawy funduszowej, umowa może zostać zmieniona wyłącznie na uzasadniony wniosek beneficjenta. Tymczasem inicjatorem zmiany (rozwiązania) umowy jest, jak wynika z opisanego w pytaniu stanu faktycznego, IZ.

Ponadto, zmiana metody rozliczania kosztów pośrednich projektu z metody uproszczonej w postaci stawki ryczałtowej na koszty rzeczywiste (rozliczane na podstawie dokumentów księgowych) nie jest możliwa – ze względu na przepisy

art. 67 ust. 6 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013, zinterpretowanego w Wytycznych KE dotyczących form kosztów uproszczonych (EGESIF_14-0017). Przepisy unijne nie dają możliwości zmiany sposobu rozliczania wydatków w trakcie realizacji projektu.

Mając na uwadze powyższe, w opinii MFiPR, ani rozwiązanie umowy ani jej zmiana w oparciu o art. 12 specustawy funduszowej, w przedstawionej sytuacji, nie jest możliwe. Umowa może natomiast zostać rozwiązana za porozumieniem stron, jednak w takiej sytuacji strony nie mogą korzystać z ułatwień przewidzianych w specustawie funduszowej. Oznacza to, że strony powinny się rozliczyć między sobą ze zrealizowanych w jej ramach działań i to budżet województwa powinien pokryć koszty poniesione przez beneficjenta w związku z realizacją projektu.

14. Czy możliwość wydłużenia realizacji projektu, o której mowa w art. 13 specustawy funduszowej, dotyczy wyłącznie beneficjenta czy także grantobiorcy?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 pkt 2 specustawy funduszowej, automatycznemu przedłużeniu ulegają określone w umowach o dofinansowanie projektu albo decyzjach o dofinansowaniu projektu terminy zakończenia realizacji projektów. Przepis nie reguluje natomiast kwestii przedłużania terminów realizacji umów o powierzenie grantu, o których mowa w art. 35 ust. 6 ustawy wdrożeniowej, co oznacza, że tego typu umowy nie ulegają automatycznemu wydłużeniu na mocy art. 13 specustawy funduszowej. Niemniej, mając na względzie cel wprowadzenia regulacji, jakim jest ograniczenie negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19 na realizację projektów, jeżeli projekt jest de facto realizowany przez podmioty inne niż beneficjent (czyli grantobiorców), aby zapewnić realizację celu przedmiotowego przepisu, również, a nawet przede wszystkim, takie podmioty powinny mieć możliwość skorzystania z wprowadzonych w nim ułatwień dotyczących realizacji projektów.

W związku z powyższym, terminy realizacji umów o powierzenie grantu również powinny zostać wydłużone - na mocy właściwych aneksów zawieranych między beneficjentami projektów grantowych i grantobiorcami. Wydłużenie mogłoby nastąpić maksymalnie o 90 dni - w zależności od potrzeb konkretnych grantobiorców. Jeżeli natomiast żadna ze stron umowy nie identyfikowałaby potrzeby wydłużania terminu realizacji umów o powierzenie grantu, termin ich realizacji mógłby pozostać niezmienny.

Dlatego też właściwe instytucje powinny zwrócić się do beneficjentów projektów grantowych o analizę potrzeb w przedmiotowym zakresie w ramach realizowanych przez nich projektów.

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

15. Czy zastosowanie art. 13 ust. 1 wymaga badania przez instytucję będącą stroną umowy wystąpienia przesłanki określonej w tym przepisie („w celu ograniczenia negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19 na realizację projektów...”) czy też fragment ten nie jest przesłanką, a wyraża on po prostu wolę ustawodawcy wydłużenia z mocy prawa tych terminów we wszystkich umowach ze względu na sam fakt wystąpienia epidemii COVID-19 w kraju?

Wyjaśnienie MFiPR:

Można przyjąć, że użyte w analizowanym przepisie sformułowanie „w celu ograniczenia negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19..” wyraża kierunkowo intencję ustawodawcy i zarysowuje kontekst interpretacyjny tego przepisu, ułatwiający uchwycenie jego *ratio legis*. Nie jest to natomiast przesłanka wymagająca badania jej wystąpienia na poziomie pojedynczego projektu i prowadzenia w tym zakresie czynności wyjaśniających. Wydłużenie terminów, o których mowa w art. 13 ust. 1 specustawy funduszowej następuje z mocy prawa (terminy „ulegają wydłużeniu”), i dotyczy wszystkich projektów, niezależnie od stopnia uwidocznienia się w ich realizacji negatywnego wpływu COVID-19. Jednocześnie kolejne ustępy art. 13 (ust. 2 i 3) specustawy funduszowej wprowadzają mechanizmy umożliwiające, jeżeli jest to uzasadnione, dostosowanie ram czasowych wydłużonych zgodnie z ust. 1 do specyfiki danego przypadku. Ust. 2 i 3 mają charakter indywidualny i zastosowanie przewidzianych w nich rozwiązań może nastąpić jeżeli przemawiają za tym okoliczności danej sprawy. Przepis ust. 2 pozwala, w szczególnie uzasadnionych przypadkach (ocena danego stanu faktycznego pod kątem tej przesłanki leży w gestii właściwej instytucji), na dodatkowe wydłużenie terminów już przedłużonych zgodnie z ust. 1, maksymalnie do 31 grudnia 2023 r. Z kolei ust. 3 jednoznacznie przesądza, że możliwe jest wcześniejsze złożenie wniosku o płatność i wcześniejsze zakończenie realizacji projektu, niż w terminach wydłużonych zgodnie z ust. 1. Rozwiązanie przyjęte w ust. 1 nie obliuguje więc do przedłużonej realizacji projektu - beneficjenci realizujący przedsięwzięcia dotknięte w niewielkim stopniu negatywnymi skutkami pandemii lub takie, w których z innych przyczyn celowe jest trzymanie się pierwotnego harmonogramu ich realizacji, mają możliwość dostosowania powyższych terminów do swoich potrzeb.

16. Czy w kontekście art. 13 ust. 1 pkt 1 specustawy funduszowej wydłużenie terminu składania wniosków o płatność wydłuża automatycznie termin na wydatkowanie środków?

Wyjaśnienie MFiPR:

Przepis art. 13 ust. 1 pkt 1 specustawy funduszowej bezpośrednio dotyczy wydłużenia terminów składania wniosków o płatność, nie reguluje natomiast kwestii terminu, do którego należy ponieść wydatek rozliczany we wniosku o płatność. Okres wydatkowania środków powinien wynikać z umowy o dofinansowanie, a jego analogiczne wydłużenie może wymagać jej aneksowania (w zależności od zapisów konkretnej umowy).

Wydłużenie terminu składania wniosków o płatność wynikające z art. 13 ust. 1 pkt 1 specustawy funduszowej oznacza, że z mocy ustawy wydłużeniu o 30 dni ulegają terminy na złożenie wniosków o płatność rozliczających zaliczki. Zmieni się tym samym moment od którego liczy się termin 14 dni o którym mowa w art. 189 ust. 3 ufp.

Ponadto, zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie zaliczek w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. poz. 2367), rozliczenie zaliczki polega na wykazaniu przez beneficjenta wydatków kwalifikowalnych we wnioskach o płatność złożonych do właściwej instytucji, w terminach i na warunkach określonych w umowie o dofinansowanie (...) lub na zwrocie zaliczki.

Biorąc pod uwagę, że zmiany przewidziane w art. 13 ust. 1 pkt 1 specustawy funduszowej miały na celu wydłużenie terminów na rozliczenie wydatków przez beneficjentów ze względu na nadzwyczajne okoliczności utrudniające lub uniemożliwiające dochowanie dotychczasowych terminów wynikających z umów o dofinansowanie przyjąć można, że zwrot zaliczki może nastąpić w terminie na złożenie wniosku uwzględniającym wydłużenie z art. 13 ust. 1 pkt 1 specustawy funduszowej.

17. Czy przepis art. 13 ust. 1 pkt 1 specustawy funduszowej dotyczy także terminu, do którego należy ponieść wydatek rozliczany we wniosku o płatność?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Czas, w którym beneficjent zobowiązany jest ponieść wydatki w projekcie, co do zasady nie jest przedmiotem regulacji unijnych ani krajowych (poza odrębnymi kwestiami ogólnych ram czasowych kwalifikowalności wydatków w ramach całej perspektywy finansowej). Okres wydatkowania środków w projekcie wynika bezpośrednio z umowy o dofinansowanie, a zatem jego wydłużenie może wymagać jej aneksowania (w zależności od zapisów konkretnej umowy).

Nieco inaczej wygląda już kwestia terminów składania wniosków o płatność, w przypadku których mamy np. przepisy art. 189 ust. 3 ufp nakładające określone sankcje za nieterminowe złożenie wniosku o płatność rozliczającego zaliczkę. Z kolei zgodnie z § 4 tzw. rozporządzenia zaliczkowego wydanego na podstawie art. 189 ust. 4 ufp równoważną do wykazania przez beneficjenta wydatków kwalifikowalnych we wniosku o płatność formą rozliczenia zaliczki jest zwrot niewykorzystanej przez beneficjenta części zaliczki. Przyjęto zatem, że skoro o 30 dni ulega wydłużeniu termin składania wniosków o płatność, to analogicznie wydłuża się termin na dokonanie zwrotu niewydatkowanej zaliczki. Obydwa wspomniane działania (złożenie wniosku, zwrot) stanowią jednak odmienne formy jednego procesu, jakim jest rozliczanie wydatków przez beneficjenta, który to jest procesem odrębnym - choć oczywiście blisko powiązany – od procesu wydatkowania środków.

Należy podkreślić, że MFiPR w pełni rozumie potrzebę wydłużenia terminów na wydatkowanie środków w tych projektach, w których beneficjenci nie byli w stanie dochować umownych terminów ze względu na zaistniałe, nadzwyczajne okoliczności. Przedmiotowa interpretacja nie stoi temu na przeszkodzie, wskazuje jedynie, że takie działanie powinno być poprzedzone analizą zapisów umów o dofinansowanie projektu i ich ewentualną zmianą tam, gdzie jest to konieczne. Omawiany art. 13 ust. 1 pkt 1 specustawy funduszowej reguluje inną materię, i z tego powodu nie powinien być traktowany jako prawna podstawa do automatycznego wydłużenia okresu wydatkowania środków we wszystkich realizowanych projektach.

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

18. Czy beneficjent powinien uzasadnić potrzebę skorzystania z regulacji art. 13 ust. 1 pkt 1 i 2 specustawy funduszowej?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Odnosząc się do kwestii wydłużenia terminów składania wniosków o płatność oraz zakończenia realizacji projektów, należy wskazać, że wydłużenie to dokonuje się z mocy prawa, odpowiednio o 30 i 90 dni, niezależnie od treści kryteriów dotyczących terminu realizacji projektu. Nie jest również wymagane uzasadnienie beneficjenta, który skorzysta z regulacji art. 13 ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 specustawy funduszowej, potrzeby i zasadności wydłużania przedmiotowych terminów.

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

19. Czy przedłużone będą terminy zakończenia realizacji projektów, dla których termin realizacji został przedłużony na skutek zawarcia aneksu po dniu 31 stycznia br., ale przed wejściem w życie specustawy, w związku z tym, że art. 13 ust. 1 pkt 2 – zgodnie z art. 35 – wszedł w życie z mocą od 1 lutego br.?

Wyjaśnienie MFiPR:

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 specustawy funduszowej „w celu ograniczenia negatywnego wpływu COVID-19 na realizację projektów, określone w umowach o dofinansowanie albo w decyzjach o dofinansowaniu terminu zakończenia realizacji projektów ulegają wydłużeniu o 90 dni, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2023 r.”. Tak więc wszystkie terminy zakończenia realizacji projektów zostają z mocy prawa wydłużone o 90 dni (bez konieczności dokonywania zmian w umowach o dofinansowanie w tym zakresie). Datą graniczną takiego wydłużenia jest 31 grudnia 2023 r. Regulacja ta nie wyklucza jednak możliwości wcześniejszego zakończenia realizacji projektu (art. 13 ust. 3 specustawy funduszowej).

Jednocześnie, w szczególnie uzasadnionych przypadkach właściwa instytucja będzie mogła, na wniosek beneficjenta, dodatkowo wydłużyć te terminy, jednakże też nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2023 r. i w tym przypadku będzie już konieczna zmiana umowy w tym zakresie.

Istotą powyższych regulacji było ograniczenie negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19 na realizację projektów, a co za tym idzie także programów operacyjnych, poprzez przedłużenie ich realizacji pozwalającej na ich prawidłowe zrealizowanie, mimo mogących pojawiać się trudności na skutek wystąpienia pandemii.

Powyższe przepisy, zgodnie z art. 35 specustawy funduszowej, weszły w życie z dniem 18 kwietnia br., z mocą od dnia 1 lutego br. Tak więc wydłużeniu dolegają wszystkie terminy zakończenia realizacji projektu określone w umowach na dzień wejścia w życie art. 13 ust. 1 pkt 2 specustawy funduszowej. Moc wsteczna obowiązywania tych regulacji jest istotna z punktu widzenia projektów, których termin realizacji zakończył się w okresie pomiędzy dniem 1 lutego a dniem 18 kwietnia br., tak aby dać beneficjentom takich projektów niezbędny czas na prawidłowe ich zrealizowanie.

W związku z powyższym, w ocenie MFiPR wszystkie terminy zakończenia realizacji projektu określone w umowach o dofinansowanie na dzień wejścia w życie specustawy funduszowej ulegają z mocy prawa wydłużeniu o 90 bez względu na to, czy w okresie pomiędzy 1 lutego a 18 kwietnia br. były zawierane aneksy wydłużające terminy zakończenia realizacji projektu. Natomiast moc wsteczna obowiązywania art. 13 ust. 1 pkt 2 specustawy funduszowej ma zastosowanie w przypadku projektów, których realizacja zakończyła się w okresie od 1 lutego do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie specustawy funduszowej, i okres realizacji również tych projektów został przedłużony w celu umożliwienia prawidłowej ich finalizacji. Jednocześnie przepisy specustawy funduszowej dają niezbędną elastyczność ponieważ umożliwiają w szczególnie uzasadnionych przypadkach dalsze przedłużenie wydłużonych z mocy prawa terminów realizacji projektów (art. 13 ust. 2 specustawy funduszowej), jak również pozwalają na wcześniejsze zakończenie projektu niż by wynikało z terminów przedłużonych (art. 13 ust. 3 specustawy funduszowej). Czytane łącznie przepisy te

zapewniają więc co do zasady dodatkowy margines czasu na prawidłowe zakończenie projektu, ale nie obligują do przedłużonej jego realizacji jeżeli nie jest to potrzebne.

20. Czy na skutek art. 13 ust. 1 pkt 2 specustawy funduszowej terminy wszystkich projektów są „automatycznie” wydłużane, nawet jeśli ich realizacja nie jest w tym momencie zagrożona (np. zaplanowane są na lata 2021-2022) oraz czy automatyczne wydłużenie terminu dotyczy również projektów, które zakończyły się przed wejściem w życie ustawy i zrealizowały zakładane cele, a jednocześnie beneficjent nie chce skorzystać z możliwości wcześniejszego zakończenia realizacji projektu, o którym mowa w art. 13 ust. 3?

Wyjaśnienie MFIPR:

Odnosząc się do treści art. 13 ust. 1 pkt 2 specustawy funduszowej, pragnę poinformować, że wydłużenie okresu realizacji projektów o 90 dni następuje na mocy samej ustawy, ale dotyczy już zawartych umów/ podjętych decyzji i nie odnosi się do projektów, których realizacja ma się rozpocząć w przyszłości (zgodnie z pytaniem „zaplanowane są na lata 2021-2022”). Powyższa regulacja dotyczy natomiast również tych projektów, których cele zostały osiągnięte do 31 marca br. ale których realizacja formalnie się nie zakończyła. Jeżeli beneficjent nie chce skorzystać z możliwości przewidzianej w art. 13 ust. 3 specustawy funduszowej, data zakończenia realizowanego przez niego projektu przypada 90 dni później niż wynikałoby to z właściwej umowy/ decyzji.

Jednocześnie należy wskazać, że wydłużenie terminu realizacji umowy na mocy art. 13 ust. 1 pkt 2 specustawy funduszowej nie wymaga złożenia przez beneficjentów zaktualizowanych wniosków o dofinansowanie projektu. Właściwe instytucje nie muszą również „z góry” dokonywać zmian w karcie umowy projektu w celu dostosowania okresu ich realizacji do terminów wynikających z ustawy. Jednocześnie właściwe instytucje powinny przekazać wszystkim beneficjentom realizującym projekty informację o wydłużeniach, jakie w okresie realizacji projektów wprowadza specustawa funduszowa, zaznaczając, że zmiana okresu realizacji projektu nie będzie wprowadzana do SL2014 do momentu skorzystania przez beneficjenta z tego wydłużenia, tj. złożenia przez beneficjenta wniosku o płatność niebędącego wnioskiem końcowym albo niezłożenia końcowego wniosku o płatność, pomimo upływu pierwotnego okresu realizacji projektu wraz z informacją o wydłużeniu okresu realizacji projektu, zgodnie z przepisami specustawy funduszowej. W efekcie, dopiero wtedy właściwa instytucja wprowadzi zmiany w karcie umowy dostosowujące okres realizacji projektu. Takie działanie pozwoli również na uwzględnienie sytuacji, w której beneficjenci nie będą widzieli potrzeby dłuższej realizacji projektu niż pierwotnie była ona przez nich zakładana.

21. Czy można zastosować interpretację, że art. 18 specustawy funduszowej będzie miał zastosowanie do konkursów ogłoszonych w trakcie obowiązywania specustawy, tzn. protesty z całego naboru ogłoszonego w czasie obowiązywania specustawy funduszowej mogą być składane na warunkach w niej określonych, nawet jeśli wpłyną po zakończeniu 2020 r. (oczywiście biorąc pod uwagę zaistnienie przesłanki wystąpienia COVID-19). Jak badać zaistnienie przesłanki wystąpienia COVID-19 - czy wystarczy oświadczenie wnioskodawcy w tym zakresie?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Art. 18 specustawy funduszowej pozwala na wydłużenie określonego w ustawie wdrożeniowej terminu na wniesienie protestu, jego uzupełnienie lub poprawienie w nim oczywistych omyłek, a także terminu na rozpatrzenie protestu przez właściwą instytucję – w każdym przypadku nie dłużej niż o 30 dni. Jednocześnie zgodnie z 34 specustawy funduszowej przepisy art. 18 stosuje się do dnia 31 grudnia 2020 r.

W przypadku konkursu, którego ostatnia runda kończy się 31 grudnia 2020 r., należy w ocenie MFiPR zwrócić uwagę na ratio legis analizowanego przepisu, którym jest stworzenie warunków uelastyczniających ramy czasowe dla wnoszenia i rozpatrywania protestów w szczególnej sytuacji wynikającej z wystąpienia pandemii COVID-19 (różnego rodzaju trudności, w tym organizacyjnych i kadrowych, doświadczają obecnie zarówno wnioskodawcy projektów – i na tę okoliczność istnieje możliwość przedłużenia terminu na wniesienie, uzupełnienie i poprawienie protestu, jak i instytucje programowe – które uzyskały możliwość przedłużenia terminu na rozpatrzenie protestu).

W art. 34 specustawy funduszowej ustawodawca silnie zaakcentował jednak, że zawarte w niej szczególne rozwiązania (w tym te które dotyczą terminów wniesienia i rozpatrzenia protestów) mają charakter czasowy i mogą być stosowane do końca 2020 r. W ocenie MFiPR należy przyjąć, że jakkolwiek niejednokrotnie skutki zastosowania przepisów specustawy funduszowej będą wykraczały poza 31 grudnia 2020 r. (dla przykładu – umowa aneksowana na podstawie art. 12 specustawy funduszowej będzie nadal obowiązywała; wydatek uznany za kwalifikowalny na podstawie art. 6 specustawy funduszowej nie utraci tego przymiotu), tym niemniej w każdym przypadku istotne jest aby „stosowanie” rozwiązań ze specustawy miało miejsce w okresie, o którym mowa w jej art. 34. W kontekście art. 18 ust. 1 specustawy funduszowej przejawem stosowania tego przepisu będzie przedłużenie przez właściwą instytucję terminu na wniesienie, uzupełnienie bądź poprawienie protestu (pkt 1) albo przedłużenie terminu na rozpatrzenie protestu (pkt 2).

Zdaniem MFiPR zasadnym jest podejście, że przepisy specustawy funduszowej powinny być interpretowane w sposób możliwie elastyczny, służący jej celowi głównemu którym jest łagodzenie negatywnych skutków wystąpienia pandemii COVID-19 – tym niemniej sposób rozumienia art. 18 zaprezentowany w pytaniu (tj. że art. 18 może być stosowany w 2021 r. jeśli tylko konkurs był ogłoszony przed 31 grudnia 2020 r.) należy uznać za zbyt daleko idący i nie znajdujący oparcia w treści przepisu, jak i nie wpisujący się wystarczająco wyraźnie

w aspekty celowościowe stojące za tą regulacją (ustawodawca, przynajmniej na chwilę obecną, przyjmuje, że w 2021 r. nie będzie już potrzeby utrzymywania szczególnych rozwiązań dedykowanych wspieraniu realizacji programów operacyjnych w związku z COVID-19). Praktyka dalszego stosowania art. 18 po 31 grudnia 2020 r. (uzasadniona wyłącznie tym, że konkurs ogłoszony został przed tą datą) mogłaby finalnie zostać uznana za niezgodną z przepisami ustawy, co pociągnęłoby za sobą negatywne skutki dla zaangażowanych podmiotów.

Jednocześnie, uwzględniając powyższe, za uprawnione można byłoby w ocenie MFiPR uznać zastosowanie regulacji z art. 18 jeżeli wnioskodawca wystąpił z „uzasadnionym wnioskiem” (o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1) o przedłużenie terminu na wniesienie/uzupełnienie/poprawienie protestu nie później niż 31 grudnia 2020 r., nawet gdyby faktyczne rozpoznanie tego wniosku i przedłużenie terminu przez instytucję nastąpiło po tej dacie – uzasadnieniem tego podejścia jest fakt, że regulacja z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustanowiona jest dla zabezpieczenia interesów wnioskodawców, stąd już wystąpienie z wnioskiem o przedłużenie można uznać za przejaw stosowania ww. przepisu.

Natomiast co do kwestii czy dla oceny przesłanki wystąpienia COVID-19 wystarczające jest złożenie stosownego oświadczenia przez wnioskodawcę należy stwierdzić, że przepis art. 18 ust. 1 pkt 1 specustawy funduszowej stanowi, że przedłużenie terminu może nastąpić na uzasadniony wniosek wnioskodawcy – należy więc przyjąć, że nie jest uprawnione ograniczenie się do odnotowania, że wnioskodawca powołał się na COVID-19. Przepis nie narzuca rygorów formalnych co do sposobu uzasadnienia wniosku i jego rozpatrzenia przez instytucję, ale należy uznać, że wnioskodawca powinien wyjaśnić wpływ okoliczności związanych z COVID-19 na niemożność dotrzymania terminu, a instytucja powinna te wyjaśnienia w ramach swoich kompetencji ocenić.

Podsumowując:

1. Rozwiązania przewidziane w art. 18 specustawy funduszowej mogą być stosowane do dnia 31 grudnia 2020 r. (zgodnie z jej art. 34) i co do zasady do tej daty ograniczona jest możliwość dokonania przedłużenia terminu na wniesienie, uzupełnienie bądź poprawienie protestu oraz na jego rozpatrzenie (nie ma w ustawie podstaw dla przyjęcia, że art. 18 może być swobodnie stosowany w kolejnym roku jeśli tylko konkurs został ogłoszony przed dniem 31 grudnia 2020 r.). Wyjątkowo, z uwzględnieniem argumentów celowościowych, można przyjąć, że przedłużenie terminu może zostać dokonane po dniu 31 grudnia 2020 r. jeżeli wnioskodawca wystąpił z wnioskiem o przedłużenie (zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 specustawy) nie później niż w dniu 31 grudnia 2020 r.
2. Wniosek o przedłużenie terminu powinien być „uzasadniony” – wnioskodawca powinien więc przedstawić okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19 przemawiające za przedłużeniem terminu, a analiza tego wniosku leży w gestii właściwej instytucji.

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

22. „Postać elektroniczna pozwalającą na utrwalenie na trwałym nośniku lub w systemie informatycznym” - w jaki sposób, w świetle wymogu podpisania protestu przez osobę upoważnioną do reprezentowania wnioskodawcy, należy rozumieć wskazane określenie?

Wyjaśnienie MFiPR:

Zgodnie z art. 18 ust. 2 specustawy funduszowej „w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 wniesienie protestu w formie pisemnej jest niemożliwe lub znacznie utrudnione, protest może zostać wniesiony w postaci elektronicznej pozwalającej na jej utrwalenie na trwałym nośniku lub w systemie teleinformatycznym.”.

Powyższy przepis pozwala zatem w miejsce formy pisemnej, która przewidziana jest dla wniesienia protestu w art. 54 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, wnieść protest w postaci elektronicznej pozwalającej na jej utrwalenie na trwałym nośniku lub w systemie teleinformatycznym.

Art. 18 ust. 2 specustawy funduszowej stanowi bowiem przepis szczególny w zakresie formy wniesienia protestu względem art. 54 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, co ma istotne znaczenie w kontekście art. 1 ust. 2 specustawy. Z przepisu tego wynika bowiem, że ustawa wdrożeniowa znajduje zastosowanie wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w tej specustawie.

Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, że celem ustawodawcy było, aby dla przewyciężenia trudności wywołanych wystąpieniem COVID-19 możliwe było odejście od wymogu pisemności protestu, na rzecz rozwiązania bardziej elastycznego i odformalizowanego, tj. wykorzystującego kanały komunikacji elektronicznej.

Jeśli chodzi o treść protestu, to zgodnie z art. 54 ust. 2 pkt 1-6 ustawy wdrożeniowej musi on zawierać wszystkie elementy wskazane w tym przepisie, w tym zgodnie z art. 54 ust. 2 pkt 6 tej ustawy podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej do jego reprezentowania, z załączeniem oryginału lub kopii dokumentu poświadczającego umocowanie takiej osoby do reprezentowania wnioskodawcy.

Ponieważ specustawa funduszowa nie zawiera definicji pojęć postaci elektronicznej pozwalającej na jej utrwalenie na nośniku lub w systemie teleinformatycznym, pojęcia te należy rozumieć zgodnie z ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu oraz w rozumieniu ustawy podstawowej dla danej dziedziny spraw.

Pojęcie postaci elektronicznej zostało wyjaśnione przez Sąd Najwyższy² w świetle złożenia oświadczenia woli wyrażanego w postaci elektronicznej - w rozumieniu art. 61 § 2 KC. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego „złożenie oświadczenia woli wyrażanego w postaci elektronicznej - polega na tym, że oświadczenie jest prawidłowo wprowadzone do urządzenia elektronicznego (komputera) nadawcy i przekazane przez internet - za pomocą narzędzi programowych umożliwiających indywidualne wysyłanie i odbieranie danych na odległość - trafia ono do operatora usług telekomunikacyjnych (serwera dostawy usług internetowych) i od

² Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 16 maja 2003 r. I CKN 384/01.

razu jest dostępne dla adresata oświadczenia - posiadacza tzw. elektronicznej skrzynki pocztowej.”.

Niezależnie od tego, że analiza prawna dokonana przez SN dotyczyła oświadczeń woli w rozumieniu prawa cywilnego, to przedstawiony powyżej kierunek rozumowania należy uznać za trafny również w ramach relacji prawnej łączącej osobę wnoszącą protest i instytucję, do której jest on adresowany.

Analizując treść art. 18 specustawy, warto również zwrócić uwagę na art. 60 KC, zgodnie z którym: z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny, w tym również przez ujawnienie tej woli w postaci elektronicznej (oświadczenie woli).

KC jednoznacznie zatem wskazuje, że oświadczenie woli może być wyrażone w każdy sposób, także w postaci elektronicznej, a więc z wykorzystaniem dowolnych środków komunikacji elektronicznej, w tym wiadomości e-mail, czy poprzez zaznaczenia odpowiedniego miejsca w formularzu na stronie internetowej.

Z kolei pojęcia trwały nośnik oraz system teleinformatyczny należy rozumieć zgodnie z definicjami użytymi w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 346, z późn. zm.).

W art. 3 pkt 1 tej ustawy zawarta jest definicja informatycznego nośnika danych, przez który należy rozumieć „materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej”.

Art. 3 pkt 3 tej ustawy zawiera natomiast definicję systemu teleinformatycznego, przez który należy rozumieć „zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2019 r. poz. 2460, z późn. zm.).”.

Powyższe wyjaśnienia definiują pojęcia użyte w art. 18 ust. 2 specustawy funduszowej, tj. protest wniesiony w postaci elektronicznej pozwalającej na jej utrwalenie na trwałym nośniku lub w systemie teleinformatycznym.

Odnosząc się zatem do pytania w jaki sposób, w świetle wymogu podpisania protestu przez osobę upoważnioną do reprezentowania wnioskodawcy, należy rozumieć „postać elektroniczną pozwalającą na utrwalenie na trwałym nośniku lub w systemie informatycznym” należy stwierdzić, co następuje.

Art. 18 ust. 2 specustawy funduszowej wprowadził istotne uelastycznienie w zakresie formy wniesienia protestu. Przepis ten stanowi, że przy spełnieniu określonych warunków wniesienie protestu może nastąpić w postaci elektronicznej, bez określenia dodatkowych wymagań prawnych co do sposobu autoryzacji tożsamości wnoszącego. Celem przepisu jest bowiem przede wszystkim stworzenie warunków do skutecznej realizacji prawa do wniesienia protestu podmiotom dotkniętym skutkami COVID-19, w przypadku których skorzystanie z formy pisemnej jest niemożliwe lub znacznie utrudnione.

Każdy przypadek wymaga indywidualnej oceny, natomiast zdaniem MFiPR ww. przepis powinien być stosowany możliwie szeroko, tak aby w warunkach spowodowanych COVID-19 możliwe było rozpatrzenie również tych protestów, które w należyty i niebudzący wątpliwości sposób identyfikują wnoszącego i osobę go reprezentującą, bez konieczności odwoływania się do konkretnych rozwiązań technicznych, czy określonych form podpisu elektronicznego itd. Wymóg „podpisania protestu” odczytywany w kontekście art. 18 ust. 2 specustawy funduszowej służy uniemożliwieniu wnoszenia protestów anonimowych oraz umożliwia weryfikację, że protest pochodzi od określonego podmiotu, natomiast sposób podpisania nie jest sformalizowany, byleby nastąpiło to w postaci elektronicznej umożliwiającej utrwalenie treści (np. jako podpis pod treścią wiadomości e-mail, bez konieczności uwierzytelniania tego podpisu).

W związku z powyższym, w ocenie MFiPR, w kontekście brzmienia art. 18 ust. 2 specustawy funduszowej oraz wymogu podpisania protestu w kontekście brzmienia art. 54 ust. 2 pkt 6 ustawy wdrożeniowej, należy stwierdzić, że w szczególnych warunkach spowodowanych COVID-19, gdy wniesienie protestu w formie pisemnej jest niemożliwe lub znacznie utrudnione, protest może zostać wniesiony w „postaci elektronicznej”, co zgodnie z rozumieniem utrwalonym w doktrynie i orzecznictwie jest pojęciem szerokim i obejmuje wszelkie formy elektronicznego komunikowania się na odległość pozwalające na przekazywanie i odbieranie informacji i identyfikację ich autorów.

Art. 18 ust. 2 specustawy nie wprowadza dodatkowych wymagań technicznych, oprócz zastrzeżenia, żeby postać elektroniczna nadawała się do utrwalenia na trwałym nośniku lub w systemie teleinformatycznym.

Protest w postaci elektronicznej powinien więc zostać „podpisany” przez wnoszącego lub osobę upoważnioną do jego reprezentowania, w taki sposób żeby wiadomo było od kogo pochodzi, ale nie ma konieczności dodatkowego autoryzowania podpisu. Każdy jednak przypadek powinien być badany przez instytucję właściwą w sposób indywidualny. W razie istotnych wątpliwości lub gdy instytucja rozpatrująca protest wniesiony w postaci elektronicznej ustali, że nie jest on podpisany, powinna wezwać wnoszącego do uzupełnienia tego braku formalnego zgodnie z art. 54 ust. 3 i 4 ustawy wdrożeniowej.

23. Czy ze względu na utrudnienie w prowadzeniu postępowań administracyjnych zwrotowych z uwagi na zagrożenie COVID-19 oraz ze względu na ustawowe zawieszenie terminów w tych postępowaniach (od dnia 31 marca do dnia 23 maja), do postępowań tych ma zastosowanie art. 54 § 2 Ordynacji podatkowej, w zakresie opóźnienia powstałego z przyczyn niezależnych od organu?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Zgodnie z art. 19 ust. 1 specustawy funduszowej, „w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 prowadzenie postępowania administracyjnego w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jest niemożliwe lub utrudnione:

1) terminy na załatwienie sprawy, określone w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256), zwanej dalej „Kodeksem postępowania administracyjnego”, ulegają przedłużeniu o 3 miesiące;”.

Przepis art. 19 pkt 1 specustawy funduszowej daje możliwość załatwienia sprawy w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp, wymagającej postępowania wyjaśniającego w ciągu 4 miesięcy, sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu 5 miesięcy, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu 4 miesięcy od dnia otrzymania odwołania. Przepis ten jest przepisem szczególnym (lex specialis) regulującym terminy prowadzenia postępowań administracyjnych w odniesieniu do należności z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz innych należności związanych z realizacją projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także odsetek od tych środków i od tych należności. Przepisy specustawy funduszowej w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp, znajdują zastosowanie do postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie art. 64, art. 189 i art. 207 ufp.

W ocenie MFiPR, powyższa, szczególna regulacja dedykowana realizacji lub rozliczeniu programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. wyłącza stosowanie przepisów ustawy 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 w zakresie zawieszenia terminów w postępowaniach administracyjnych (art. 15 zss ust. 1 pkt 6), w okresie jej obowiązywania (od dnia 31 marca 2020 r. do dnia 23 maja 2020 r).

Do postępowań dotyczących należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp stosuje się, zgodnie z regułą wyrażoną w art. 67 ufp, przepisy KPA oraz odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej. Art. 54 Ordynacji podatkowej znajduje się w dziale III, tym samy powinien być odpowiednio stosowany w sprawach należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp. Należy jednak podnieść, że normy z art. 54 § 1 pkt 2 i 3 Ordynacji podatkowej odnoszą się do art. 227 § 1 i art. 139 § 3 Ordynacji podatkowej. Przepisy te określają terminy załatwiania spraw podatkowych i są zamieszczone w dziale IV Ordynacji podatkowej, podczas gdy jedynie przepisy działu III Ordynacji podatkowej mają odpowiednie zastosowanie do

należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp. Oznacza to, że art. 54 § 1 pkt 2 i 3 Ordynacji podatkowej znajdują zastosowanie w przedmiotowym zakresie jedynie poprzez ich odpowiednie odniesienie do przepisów ufp i KPA – w zakresie terminów (art. 35 KPA), regulujących postępowanie w przypadku wydania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp, które to terminy, zgodnie z art. 19 pkt 1 specustawy funduszowej, w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 prowadzenie postępowania administracyjnego jest niemożliwe lub utrudnione, ulegają przedłużeniu o 3 miesiące.

Art. 54 § 1 pkt 2 i 3 Ordynacji podatkowej w związku z art. 19 pkt 1 specustawy funduszowej należy stosować od dnia wejścia w życie specustawy funduszowej (18 kwietnia 2020 r.) i w okresie jej obowiązywania (31 grudnia 2020 r.), co oznacza że można go stosować zarówno do spraw nowych, jak i już prowadzonych, o ile wystąpią przesłanki stosowania tych przepisów. Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że nawet gdyby przyjąć odmienne od wyżej zaprezentowanego zapatrywanie na relację przepisów specustawy funduszowej do regulacji dotyczących terminów w postępowaniach administracyjnych zawartych w ustawie 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, mianowicie gdyby przyjąć, że do postępowań, o których mowa w pytaniu, znajdował zastosowanie uchylony już przepis art. 15zżs ust. 1 pkt 6 ustawy 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 (stanowiący o zawieszeniu biegu terminów procesowych w postępowaniach administracyjnych), to w ocenie MFiPR brak byłoby podstaw do obciążenia strony obowiązkiem zapłaty odsetek za okres opóźnienia w postępowaniu spowodowany zawieszeniem terminów. Należy zgodzić się z poglądem, że wszelkie działania legislacyjne podejmowane w obliczu epidemii COVID-19 dotyczące terminów w sprawach administracyjnych i sądowych miały przede wszystkim na celu ochronę zdrowia obywateli zaangażowanych w procedowanie tych spraw (zarówno stron, jak i pracowników organów) jak i były nakierowane na uwzględnienie trudności organizacyjnych, szczególnie w początkowej fazie epidemii, którymi dotknięte zostały organy administracji publicznej.

Decyzja o wprowadzeniu środków prawnych pozwalających na przedłużenie postępowania bądź zawieszenie dotyczących go terminów została podjęta przez odpowiednie organy władzy publicznej, stąd nie sposób przyjąć, aby za opóźnienie będące skutkiem wdrożenia tych środków miały być naliczane odsetki za zwłokę, o których mowa w art. 54 Ordynacji podatkowej.

Podsumowując:

Specustawa funduszowa w art. 19 pkt 1 reguluje ściśle określone odstępstwa od podstawowych uregulowań proceduralnych (wydłuża o 3 miesiące termin na załatwienie spraw, o których mowa w art. 35 § 3 KPA), który może być stosowany w przypadku spełnienia określonych w tym przepisie przesłanek. Postępowania dotyczące należności z art. 60 pkt 6 ufp powinny być prowadzone w reżimie prawnym, określonym w art. 67 tej ustawy – specustawa funduszowa nie wyłącza stosowania tego przepisu. Oznacza to, że na podstawie

art. 54 § 1 pkt 2 i 3 Ordynacji podatkowej nie powinny być naliczane odsetki za okres przedłużonego postępowania na podstawie art. 19 pkt 1 specustawy funduszowej. Natomiast nawet gdyby przyjąć, że do postępowań zwrotowych znajdował zastosowanie uchylony już art. 15zzs ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, w ocenie MFiPR i tak brak byłoby podstaw prawnych do obciążania beneficjentów obowiązkiem zapłaty odsetek za okres opóźnienia w postępowaniu spowodowany zawieszeniem terminów.

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

24. Czy w przypadku postępowań administracyjnych prowadzonych w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp, przepis art. 20 ust. 1 specustawy funduszowej: 1) ma zastosowanie tylko do postępowań administracyjnych, których termin załatwienia nie przekroczył terminów określonych w art. 35 § 3 KPA, które w przypadku wystąpienia niemożliwości lub utrudnionego jego prowadzenia, na mocy art. 19 pkt 1 specustawy funduszowej ulegają przedłużeniu o 3 miesiące; 2) ma zastosowanie również do spraw, których termin zakończenia został przedłużony, zgodnie z art. 36 KPA, jeszcze przed wejściem w życie specustawy funduszowej?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Art. 20 specustawy funduszowej wprowadza dodatkową przesłankę pozwalającą na zawieszenie postępowania administracyjnego prowadzonego w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp – postępowanie może zostać zawieszone jeżeli na skutek wystąpienia COVID-19 jego prowadzenie jest niemożliwe lub jest utrudnione (tak wskazuje art. 20 czytany w zw. z art. 19 specustawy funduszowej).

W ocenie MFiPR powyższa przesłanka może znaleźć zastosowanie w każdym postępowaniu prowadzonym w odniesieniu do ww. należności, niezależnie od tego, czy w danym postępowaniu nie upłynął jeszcze termin na załatwienie sprawy określony w art. 35 § 3 KPA, czy też termin zakończenia sprawy został już, przed wejściem w życie ustawy, określony zgodnie z art. 36 KPA – w myśl analizowanych przepisów istotne jest bowiem to czy prowadzenie postępowania wskutek wystąpienia COVID-19 jest niemożliwe lub utrudnione. Innymi słowy to określony w przepisie wpływ wystąpienia COVID-19 na prowadzenie sprawy (niemożność lub utrudnienie jej prowadzenia) stanowi przesłankę dla zastosowania art. 20 specustawy funduszowej (i właśnie to stanowi „przypadek, o którym mowa w art. 19”, do którego odsyła art. 20 tej ustawy).

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

25. Czy z uwagi na fakt, że art. 22 specustawy funduszowej (wprowadzający szczególny tryb powierzenia danej osobie funkcji eksperta) wymaga odpowiedniego stosowania art. 68a ust. 1-6 i 8-14 ustawy wdrożeniowej, to oznacza to, że IZ obowiązana jest do wpisywania każdorazowo osób zaangażowanych na podstawie art. 22 specustawy funduszowej do wykazu kandydatów na ekspertów z pominięciem zasad dotyczących naboru kandydatów na ekspertów?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Zgodnie z intencją ustawodawcy, w sytuacji gdy w trakcie wyboru do dofinansowania lub w trakcie realizacji projektów istnieje konieczność skorzystania z wiedzy, umiejętności lub doświadczenia osoby, która nie jest wpisana do wykazu kandydatów na ekspertów, o którym mowa w art. 68a ust. 11 ustawy wdrożeniowej, właściwa instytucja może powierzyć tej osobie funkcję eksperta. Wystarczającym warunkiem zastosowania art. 22 specustawy funduszowej jest, aby wspomniana konieczność wynikała z wystąpienia COVID-19, niezależnie od tego z jakiego rodzaju skutkiem wystąpienia mamy do czynienia. Tym samym zakres przypadków objętych dyspozycją tego przepisu może być bardzo szeroki, przykładowo może być odnoszony do projektów, którymi ma się zająć wyznaczony w ten sposób ekspert (opinia na temat projektów służących ograniczaniu skutków wystąpienia COVID-19 lub projektów, na których realizację wpłynęła pandemia), dotyczyć ograniczonej dostępności ekspertów w związku z COVID-19, czy też potrzeby zwiększenia ich liczby z tego powodu.

Przepis pozwala instytucji na rezygnację z przeprowadzania otwartego naboru kandydatów na ekspertów. Niemniej ze względu na odpowiednie stosowanie wskazanych przepisów ustawy wdrożeniowej, obowiązek wpisu takiej osoby do wykazu kandydatów na ekspertów nie został uchylony. Mimo że wpis do wykazu nie warunkuje realizacji zadań przez eksperta, powinien zostać dokonany niezwłocznie po powierzeniu funkcji eksperta. Jednocześnie instytucja zobowiązana jest przed skorzystaniem z usług takiego eksperta odebrać od eksperta oświadczenie o spełnianiu przesłanek, o których mowa w art. 68a ust. 3 ustawy wdrożeniowej. Oświadczenie składane w odniesieniu do przesłanek, o których mowa w art. 68a ust. 3 pkt 4 tej ustawy, obejmuje potwierdzenie prawdziwości dokumentów.

Właściwa instytucja wpisuje do wykazu kandydatów na ekspertów wszystkich ekspertów wyłonionych na podstawie art. 22 specustawy funduszowej w odniesieniu do dziedzin, w ramach których w takim trybie powierzono im tę funkcję. Z tego względu art. 22 specustawy funduszowej może być w przyszłości zastosowany ponownie w stosunku do osoby figurującej w wykazie, o ile powierzenie jej funkcji eksperta miałoby dotyczyć innej dziedziny niż dotychczas jej przypisana. Jednocześnie, wpisanie eksperta powołanego w trybie art. 22 specustawy funduszowej do wykazu kandydatów na ekspertów powoduje, że ponowne zaangażowanie tego eksperta w ramach dziedzin przypisanych mu w wykazie kandydatów na ekspertów odbywa się na mocy przepisów ustawy wdrożeniowej, które znajdują zastosowanie w pełnym zakresie.

Wyłączenie stosowania art. 68a ust. 7 ustawy wdrożeniowej ma na celu umożliwienie przyszłego zaangażowania danego eksperta na etapie realizacji projektu, pomimo że

uczestniczył w jego ocenie. Dotyczy to jednak wyłącznie ekspertów, którym powierzono tę funkcję w trybie art. 22 specustawy funduszowej. Zakres wyłączenia jest ściśle związany z zakresem usług eksperta wyznaczonych mu za pierwszym razem i dotyczy wyłącznie tych projektów, wobec których świadczył te usługi. Oznacza to, że jeśli zastosowano art. 22 specustawy funduszowej po to, aby powierzyć funkcję eksperta w związku z oceną projektów, to wobec tych projektów ekspert będzie mógł świadczyć usługi również na etapie ich realizacji (w tym zakresie fakt zamieszczenia takiego eksperta na wykazie kandydatów na ekspertów nie będzie miał znaczenia dla późniejszego zastosowania wyłączenia dotyczącego niestosowania art. 68a ust. 7 ustawy wdrożeniowej).

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

26. Czy ekspert powołany spoza wykazu kandydatów na ekspertów może oceniać tylko wnioski o dofinansowanie złożone w trybie nadzwyczajnym, tj. na podstawie art. 10 specustawy funduszowej, czy też może zostać powołany do oceny projektów w ramach naborów „zwykłych” prowadzonych na podstawie ustawy wdrożeniowej, jeżeli jego obecność w składzie Komisji Oceny Projektów podyktowana jest sytuacją nadzwyczajną związaną z wystąpieniem COVID-19?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Zgodnie z przepisami specustawy funduszowej *„w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 istnieje konieczność skorzystania z wiedzy, umiejętności lub doświadczenia osoby, która nie jest wpisana do wykazu kandydatów na ekspertów, o którym mowa w art. 68a ust. 11 ustawy wdrożeniowej, właściwa instytucja może powierzyć tej osobie funkcje eksperta.”*. Wystarczającym warunkiem zastosowania art. 22 specustawy funduszowej jest, aby wspomniana konieczność wynikała z wystąpienia COVID-19, niezależnie od tego z jakiego rodzaju skutkiem wystąpienia mamy do czynienia. Tym samym zakres przypadków objętych dyspozycją tego przepisu nie jest w żaden sposób przez ustawodawcę ograniczony i może być bardzo szeroki.

W związku z faktem, że żaden z przepisów specustawy funduszowej nie ogranicza możliwości zastosowania art. 22 specustawy funduszowej wyłącznie do trybu nadzwyczajnego, ekspertów wyłonionych w trybie tego przepisu można angażować również do oceny „zwykłych” projektów, o ile – jak wskazano powyżej – konieczność skorzystania z usług eksperta niewpisanego na listę wynika z wystąpienia COVID-19.

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

27. Art. 25 specustawy funduszowej - czy przepis ten może mieć zastosowanie do nałożonej korekty finansowej?

Wyjaśnienie MFiPR:

W przedstawionym problemie wskazano, że instytucje zarządzające odpowiadają za odzyskiwanie środków nienależnie wypłaconych, w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków oraz ustalanie i nakładanie korekt finansowych (na tę okoliczność przywołano uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 października 2014 r. sygn. II GPS 2/14, w której sąd ten rozstrzygnął, że ustalenie i nałożenie korekty finansowej nie wymaga wydania decyzji administracyjnej). Wskazano również, że zarówno w przypadku korekty pomniejszającej płatność, jak i nakładającej obowiązek zwrotu określonej kwoty należność przypadająca do zwrotu powstaje już w momencie wystąpienia nieprawidłowości. Jednocześnie zaprezentowano stanowisko, zgodnie z którym po ustaleniu kwoty przypadającej do zwrotu, lub pomniejszonej zgodnie z korektą, IZ może skutecznie skorzystać z możliwości udzielania ulg, o której mowa w art. 25 specustawy funduszowej. Podejście to jest uzasadnione faktem, że powyższy przepis ma charakter tymczasowy i jest przepisem szczególnym wobec uregulowań ufp.

Na wstępie konieczne jest wyjaśnienie charakteru prawnego regulacji zawartej w art. 25 specustawy funduszowej. W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że powyższy przepis nie jest przepisem szczególnym (*lex specialis*) wobec przepisów określających przesłanki i tryb udzielania ulg w spłacie należności publicznoprawnych zawartych w ufp. Przepis ten określa jedynie dodatkową przesłankę umożliwiającą zastosowanie ulgi (ograniczenie skutków wystąpienia COVID-19). Natomiast katalog ulg, jak i rodzaj należności do których mogą być stosowane, oraz tryb udzielenia ulg są uregulowane w ufp, a analizowany przepis specustawy funduszowej regulacji tych nie modyfikuje.

Zgodnie z przepisami ufp obowiązek zwrotu nieprawidłowo wykorzystanego dofinansowania powstaje z mocy prawa, a decyzja, o której mowa w art. 207 ust. 1 ufp ma charakter deklaratoryjny, tj. nie kreuje nowego zobowiązania publicznoprawnego, tylko potwierdza i konkretyzuje obowiązek zwrotu będący skutkiem wystąpienia ustawowej przesłanki określonej w tym przepisie (wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem, niezgodnie z procedurami określonymi w art. 184 ufp, albo pobranie środków nienależnie bądź w nadmiernej wysokości). Tym niemniej należy podkreślić, że zgodnie z wyraźną dyspozycją art. 207 ust. 1 ufp środki podlegają zwrotowi „w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji, o której mowa w ust. 9”. Dopiero zatem po upływie 14 dni od doręczenia decyzji „określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, oraz sposób zwrotu środków” (cytat z art. 207 ust. 9 ufp) mamy do czynienia z ostatecznie określoną kwotą należności, która w przypadku braku dobrowolnej zapłaty może zostać przymusowo wyegzekwowana.

Mając na uwadze powyższe trzeba przypomnieć, że udzielanie ulg, o których mowa w art. 64 ust. 1 ufp (do udzielania których art. 25 specustawy funduszowej wprowadza jedynie

dotatkową przesłankę) związane jest z pojęciem należności. Wskazany przepis bowiem jednoznacznie stanowi, że możliwość umorzenia w całości, umorzenia w części, odroczenia spłaty albo rozłożenia płatności na raty dotyczy „należności, o których mowa w art. 60”. Zaś w katalogu niepodatkowych należności budżetowych, w art. 60 pkt 6 ufp, imiennie wskazane są „należności z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz inne należności związane z realizacją projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także odsetki od tych środków i od tych należności”.

Biorąc pod uwagę całokształt powyższych przepisów należy przyjąć, że należnością podlegającą dyspozycji art. 64 ust. 1 ufp może być jedynie należność już ostatecznie sprecyzowana i wyrażona w konkretnej kwocie, wraz z warunkami jej uiszczenia. Potwierdzenie tego faktu prawnego, zgodnie z przepisami ufp, następuje we wskazanej przez prawo formie jaką jest decyzja „określająca kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, oraz sposób zwrotu środków”, o której mowa w art. 207 ust. 9 ufp. Dopiero bowiem wówczas jest to kwota „należna” budżetowi państwa, w takim sensie, że brak jej dobrowolnego uiszczenia rodzi uprawnienie do jej przymusowego ściągnięcia.

Powyższe stanowisko jest systemowo ugruntowane i znajduje potwierdzenie m.in. w interpretacji Ministerstwa Finansów zamieszczonej w bazie „Lotus Notes” – pismo Departamentu Instytucji Płatniczej MF, znak IP3/033/SBL/13/76463, w którym MF stwierdził, że w przypadku złożenia przez beneficjenta wniosku o udzielenie ulgi przed zakończeniem postępowania w przedmiocie zwrotu środków nie dochodzi do zbiegu postępowań, a organ ma procedować kolejne kroki z art. 207 ufp, zaś wniosek beneficjenta trzeba wówczas traktować jako przedwczesny i w istocie bezprzedmiotowy, m.in. dlatego, że dopiero decyzja ostatecznie określi rozmiar zobowiązania i inne jego kluczowe elementy.

Reasumując powyższy wątek należy więc stwierdzić, że możliwość stosowania ulgi w spłacie należności z wykorzystaniem szczególnej przesłanki określonej w art. 25 specustawy funduszowej (a więc udzielanie tych ulg „w celu ograniczenia negatywnych skutków wystąpienia COVID-19) dotyczy wyłącznie należności, co do których decyzja ostatecznie określiła rozmiar zobowiązania i jego kluczowe elementy, a nie należności nieskonkretyzowanych, będących w trakcie procedowania postępowania zwrotowego lub wręcz jeszcze przed wszczęciem tego postępowania.

Jednocześnie należy wyjaśnić w kontekście wskazywanych w piśmie korekt „pomniejszających płatność” oraz „korekt nakładających obowiązek zwrotu określonej kwoty”, że zagadnienie to zostało uregulowane w art. 24 ustawy wdrożeniowej w ten sposób, że jeżeli stwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej następuje przed zatwierdzeniem wniosku o płatność wówczas dokonuje się odpowiedniego pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych, bez konieczności nakładania korekty finansowej i konieczności odzyskiwania kwoty objętej korektą w trybie przepisów ufp (art. 24 ust. 9 pkt 1 ustawy wdrożeniowej). Natomiast gdy nieprawidłowość indywidualna zostaje stwierdzona w uprzednio zatwierdzonym wniosku o płatność właściwa instytucja obligatoryjnie nakłada korektę finansową oraz wszczyna procedurę odzyskiwania środków zgodnie z art. 207 ufp (art. 24 ust. 9 pkt 2 ustawy wdrożeniowej).

W tym miejscu należy wskazać na przepis art. 1 ust. 2 specustawy funduszowej, który wyraźnie wskazuje, że w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się ustawę wdrożeniową. Z tych też powodów przywołanie treści art. 24 ustawy wdrożeniowej ma pełne uzasadnienie do opiniowanej sytuacji.

W ocenie MFiPR nie ma prawnej możliwości, aby tryb udzielanie ulg w spłacie należności określony w ufp w związku z art. 25 specustawy funduszowej, mógł być stosowany w sytuacjach gdy dokonywane jest pomniejszenie należnego dofinansowania na etapie przed zatwierdzeniem wniosku o płatność – w takiej bowiem sytuacji beneficjent w ogóle nie otrzymuje części dofinansowania, a należnością z art. 60 pkt 6 ufp są wyłącznie kwoty z tytułu „zwrotu środków”, a więc wyłącznie te które beneficjent otrzymał i co do których powstał obowiązek ich zwrotu. Kwoty podlegające pomniejszeniu wartości wydatków kwalifikowalnych pozostają więc poza zakresem trybu udzielania ulg w rozumieniu ufp, a w konsekwencji są też poza zakresem regulacji art. 25 specustawy funduszowej.

W ocenie MFiPR, nie jest prawidłowe traktowanie ww. pomniejszenia jako rodzaju korekty finansowej – ustawa wdrożeniowa wprost przesądza, że korekta dotyczy nieprawidłowości zidentyfikowanej w już uprzednio zatwierdzonym wniosku o płatność (a nie podlegającej pomniejszeniu, o którym mowa w art. 24 ust. 9 pkt 1 ustawy wdrożeniowej) a nałożenie korekty obliguje do przeprowadzenia procedury z art. 207 ufp. W niniejszej sprawie nie jest zaś prawnie relewantne to, że samo określenie i nałożenie korekty nie wymaga wydania w tym przedmiocie odrębnej decyzji administracyjnej – kwestia ta jest od dawna niesporna i przesądzona w uchwale NSA z 2014 r.

Analizując przedstawione stanowisko, należy również wskazać na argumenty celowościowe stanowiące ratio legis wprowadzenia do specustawy funduszowej regulacji wyrażonej w art. 25 tej ustawy.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na tytuł specustawy funduszowej, który w sposób nie budzący wątpliwości wskazuje, że rozwiązania w niej zawarte mają na celu umożliwienie zastosowania wobec konkretnego podmiotu nadzwyczajnej interwencji min. w postaci ulgi w spłacie należności motywowanej koniecznością ograniczenia negatywnych skutków wystąpienia epidemii COVID-19.

Chodzi o to, aby konieczność zwalczania skutków epidemii mogła być samodzielnym tytułem uprawniającym do zastosowania min. trybu ulgowego, bez konieczności identyfikacji którejś z przesłanek podstawowych określonych w ufp. Natomiast ramy systemowe i tryb stosowania ulg powinien pozostać w kształcie dotychczasowym, o czym przedmiotowy przepis art. 25 wprost przesądza odsyłając w swojej treści do obowiązujących uregulowań ufp, których rozumienie i sposób stosowania jest już ugruntowany i niesporny.

Jednocześnie należy podkreślić, że przepisy specustawy funduszowej zawierają regulacje dające niezbędną elastyczność, zarówno w przypadku nieprawidłowości będących bezpośrednim skutkiem COVID-19 (art. 5), jak i w stosunku do beneficjentów, którzy z powodu wystąpienia COVID-19 mają trudności z regulowaniem istniejących zobowiązań (przedmiotowy art. 25 dający dodatkowy tytuł do udzielania ulg w spłacie w związku np. z art. 27 pozwalającym wyeliminować sankcję wykluczenia z możliwości otrzymania środków

europejskich z powodu braku terminowego zwrotu środków, oraz z art. 21 umożliwiającym wstrzymanie wykonania decyzji, w tym decyzji zwrotowych).

Wydaje się więc, że jeśli jest to uzasadnione okolicznościami faktycznymi, to przepisy specustawy funduszowej oraz przepisy proceduralne umożliwiają ukształtowanie sytuacji beneficjenta w sposób uwzględniający jego aktualną sytuację i uzasadnione interesy.

Zaprezentowane stanowisko MFiPR co do odmiennego momentu na stosowanie ulg w spłacie należności w żadnym stopniu nie ogranicza możliwości które dają przepisy zaprojektowane na okres zwalczania COVID 19 lub łagodzenia jego skutków.

Dość zaskakującym jest prezentowane stanowisko, wskazujące, iż beneficjent „w większym stopniu zainteresowany jest uzyskaniem ulgi w związku z wystąpieniem COVID-19, niż kwestionowaniem zasadności nałożonej korekty w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie art. 207 ufp”. Przyjęcie takiego stanowiska bez komentarza, mogłoby doprowadzić do usankcjonowania nadużyć jakie mogą się pojawić w okresie stosowania specustawy i doprowadzić do nieuzasadnionych uszczupień finansów publicznych. Już sam fakt podniesiony w piśmie, że ktoś będzie bardziej zainteresowany uzyskaniem ulgi w spłacie niż ustaleniem rzeczywistego stanu faktycznego i prawnego, stawia w krzywym zwierciadle przyjęte w specustawie funduszowej rozwiązania.

W tych okolicznościach dodatkowo MFiPR wskazuje, że w okresie obowiązywania specustawy funduszowej, ma zastosowanie nie tylko ustawa wdrożeniowa, ufp (o czym pisano wyżej) ale także KPA, który przewiduje prawo do zrzeczenia się odwołania (art. 127a, art. 130 § 4 KPA).

Art. 127a KPA wprowadził możliwość zrzeczenia się prawa do wniesienia środka odwoławczego, którego skutkiem jest ustatecznienie się i uprawomocnienie decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 130 § 4 KPA decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania min. jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania.

Oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania może zostać złożone na piśmie, a także za pomocą telefaksu, ustnie do protokołu, a także innych środków komunikacji elektronicznej, przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej.

Zrzeczenie się odwołania oznacza, że strona zgadza się z wydanym rozstrzygnięciem i akceptuje jego treść.

Powyższe rozwiązania, które daje KPA, z jednej strony pozwalają znacząco przyspieszyć uzyskanie ostatecznej decyzji określającej należność podlegającą zwrotowi, co umożliwia uruchomienie procedury ulgowej, a z drugiej strony dają możliwość, aby decyzja o udzieleniu ulgi szybko stała się ostateczna i wykonalna.

W związku z powyższym, w ocenie MFiPR zastosowanie ulg w spłacie, o których mowa w art. 25 specustawy funduszowej dotyczy wyłącznie należności skonkretyzowanych ostateczną decyzją administracyjną, o której mowa w art. 207 ufp, zgodnie z treścią obowiązujących przepisów i dotychczasową praktyką. Celem wprowadzenia tego przepisu do specustawy nie było dokonywanie zmian systemowych w przedmiocie udzielania ulg, a wyłącznie wprowadzenie dodatkowej przesłanki do ich udzielania związanej z koniecznością ograniczania negatywnych skutków epidemii COVID-19.

Przepisy specustawy oraz przepisy innych ustaw (u.p., KPA) stwarzają narzędzia pozwalające na stosowanie możliwie elastycznego podejścia względem beneficjentów, którzy wskutek wystąpienia epidemii mają trudności z regulowaniem zobowiązań zwrotowych.

Przedstawione rozwiązania prawne przemawiają za przyjęciem, że w analizowanym przypadku nie występuje żaden problem prawny wymagający rozstrzygnięcia, a raczej chodzi o kwestie operacyjne związane z działalnością beneficjenta i jego oceną. W piśmie w istocie nie wskazano też powodów dla których celowe miałyby być modyfikacja dotychczasowego systemu udzielania ulg w spłacie należności ze środków europejskich, która zresztą mogłaby doprowadzić do niekontrolowanych i niezamierzonych uszczupień środków budżetowych.

28. Czy stosowanie art. 27 specustawy funduszowej w okresie od dnia 1 lutego do dnia 31 grudnia 2020 r. jest obligatoryjne w każdym przypadku stwierdzenia braku zwrotu środków przez beneficjenta, nawet jeżeli nie ma możliwości obiektywnego potwierdzenia związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy brakiem zwrotu środków a wystąpieniem COVID-19, czy też instytucja powinna co do zasady każdorazowo dokonać stosownego zgłoszenia do rejestru podmiotów wykluczonych, a jedynie w przypadku potwierdzenia, że brak zwrotu środków był skutkiem wystąpienia COVID-19 możliwe byłoby niedokonywanie wpisu danego podmiotu do rejestru podmiotów wykluczonych? Czy w przypadku gdy termin zwrotu środków określony w decyzji będzie upływał po 31 grudnia 2020 r. możliwe będzie zastosowanie regulacji, o której mowa w art. 27 specustawy funduszowej?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Odnosząc się do powyższego pytania należy w pierwszej kolejności podkreślić, że – jak się wydaje – kwestia okresu w jakim mogą być stosowane rozwiązania przewidziane w specustawie funduszowej została jednoznacznie uregulowana w jej art. 34 (do dnia 31 grudnia 2020 r.), co przy różnych okazjach podkreślane jest w Zbiorze wyjaśnień, jak na przykład w odniesieniu do art. 12 specustawy funduszowej. Skoro zgodnie z art. 34 specustawy funduszowej regulacja z art. 27 tej ustawy może być stosowana jedynie do dnia 31 grudnia 2020 r. za niezrozumiałe należy uznać wątpliwości czy wyłączenie z art. 27 specustawy funduszowej może być stosowane też po tej dacie (to nie jest kwestia interpretacji tylko literalnego brzmienia przepisu).

Natomiast wracając do pytań dotyczących stosowania art. 27 specustawy funduszowej to należy podkreślić, że przedmiotowy przepis wprowadza wyraźną przesłankę dla jego stosowania – brak sankcji wykluczenia z możliwości otrzymania środków europejskich (określonej w art. 207 ust. 4 pkt 3 ufp, a więc w przypadku niedokonania zwrotu środków w terminie) ma miejsce wówczas gdy „niedokonanie zwrotu środków przez beneficjenta było skutkiem wystąpienia COVID-19”. Zastosowanie art. 27 specustawy funduszowej wymaga więc zbadania i zidentyfikowania wystąpienia ww. przesłanki – tj. czy szeroko rozumiany skutek wystąpienia COVID-19 stanowił przyczynę niedokonania przez beneficjenta zwrotu środków w terminie.

Trzeba więc podkreślić, że alternatywa zarysowana w pytaniu nie została przedstawiona prawidłowo – przepis ten ani nie wymaga jego obligatoryjnego stosowania w każdym przypadku stwierdzenia braku zwrotu środków, ani też nie zakłada konieczności każdorazowo dokonania zgłoszenia do stosownego rejestru jedynie z wyjątkiem gdy wpływ COVID-19 zostanie potwierdzony z „niezależnych źródeł”.

Konieczność zbadania i zidentyfikowania negatywnego wpływu wystąpienia pandemii COVID-19 w celu zastosowania szczególnych rozwiązań wprowadzonych specustawą fundusową została przewidziana w szeregu przepisów tej ustawy, trudno więc zrozumieć dlaczego akurat w odniesieniu do art. 27 miałby występować problem braku możliwości dokonania ustaleń w zakresie związku pomiędzy skutkami wystąpienia COVID-19 a niedokonaniem zwrotu

środków przez beneficjenta. Trzeba podkreślić, że przesłanka stosowania art. 27 specustawy funduszowej siłą rzeczy musi mieć charakter do pewnego stopnia ocenny, a za dokonanie ustaleń w ramach posiadanych możliwości odpowiada właściwa instytucja.

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

29. „Odpowiednie stosowanie” przepisów specustawy funduszowej do realizacji i rozliczania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweskiego Mechanizmu Finansowego – jak należy rozumieć to określenie?

Wyjaśnienie MFiPR:

Odpowiednie stosowanie przepisów oznacza, że przepisy mogą być stosowane wprost, z odpowiednimi modyfikacjami bądź nie znajdują wcale zastosowania w określonych sytuacjach. Na taki sposób rozumienia – utrwalony i przyjęty w doktrynie oraz orzecznictwie – wskazuje m.in. postanowienie Sądu Najwyższego, zgodnie z którym: „stosownie do ogólnie przyjętego w orzecznictwie i w doktrynie pojmowania zasad „odpowiedniego” stosowania przepisów, niektóre z nich znajdują zastosowanie wprost, bez żadnych modyfikacji i zabiegów adaptacyjnych, inne tylko pośrednio, a więc z uwzględnieniem konstrukcji, istoty i odrębności postępowania, w którym znajdują zastosowanie, a jeszcze inne w ogóle nie będą mogły być wykorzystane. Stosowanie „odpowiednie” oznacza w szczególności niezbędną adaptację (i ewentualnie zmianę niektórych elementów) normy do zasadniczych celów i form danego postępowania, jak również pełne uwzględnienie charakteru i celu danego postępowania oraz wynikających stąd różnic w stosunku do uregulowań, które mają być zastosowane (zob. np. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 15 września 1995 r., III CZP 110/95, OSNC1995, z. 12, poz. 177)³”.

W świetle powyższego oznacza to, że poszczególne przepisy specustawy funduszowej będą stosowane w przypadku Mechanizmów Finansowych:

- 1) w całości, wprost - o ile szczegółowe regulacje w zakresie Mechanizmów Finansowych będą pozwalały na zastosowanie takich regulacji;
- 2) z modyfikacjami, uwzględniającymi szczegółowe regulacje w zakresie Mechanizmów Finansowych – o ile szczegółowe regulacje w zakresie Mechanizmów Finansowych będą pozwalały na zastosowanie takich przepisów;
- 3) w ogóle nie znajdują zastosowania, jeżeli szczegółowe regulacje w zakresie Mechanizmów Finansowych normują poszczególne sprawy odmiennie niż specustawa funduszowa.

Odnosząc się do stanowiska, zgodnie z którym do Mechanizmów Finansowych należy stosować odpowiednio przepisy art. 5, art. 12, art. 19-21, art. 25-28, art. 30-31 specustawy funduszowej, wydaje się, że wskazane przepisy (oprócz art. 31) – z uwagi na ich zakres oraz na szczegółowe regulacje w zakresie Mechanizmów Finansowych - mogą znaleźć odpowiednie zastosowanie w przypadku Mechanizmów.

W ocenie MFiPR nie będzie natomiast możliwe zastosowanie do Mechanizmów Finansowych art. 31 specustawy funduszowej. Należy zauważyć, że art. 31 zawiera fakultatywną delegację do wydania rozporządzenia w zakresie pomocy publicznej ze środków programu operacyjnego, mając na uwadze konieczność przeciwdziałania negatywnym skutkom wystąpienia COVID-19. Stosownie do art. 2 pkt 2 specustawy funduszowej przez „program operacyjny rozumie się odpowiednio program operacyjny, o którym mowa w art. 2 pkt 17

³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV CZ 153/11.

ustawy wdrożeniowej, albo program operacyjny, o którym mowa w art. 15 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295, z późn. zm.)”.

Należy więc stwierdzić, że pojęcie programu operacyjnego zawarte w specustawie funduszowej, kluczowe dla ustalenia zakresu aktu wykonawczego, o którym mowa w art. 31 tej specustawy, nie obejmuje Mechanizmów Finansowych.

Jednocześnie, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP „rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Biorąc powyższe pod uwagę należy więc stwierdzić, że art. 31 specustawy funduszowej nie może zostać zastosowany do Mechanizmów Finansowych wprost (ponieważ dotyczy środków programu operacyjnego), jak również nie może być stosowany z niezbędnymi modyfikacjami, ponieważ przepis ustanawiający delegację do wydania aktu wykonawczego musi być interpretowany ściśle (upoważnienie ustawowe nie może być interpretowane rozszerzająco).

W związku z powyższym, w ocenie MFiPR, wymóg odpowiedniego stosowania poszczególnych przepisów specustawy funduszowej do Mechanizmów Finansowych należy rozpatrywać w świetle regulacji dedykowanych tym Mechanizmom. Analiza tych regulacji będzie każdorazowo determinowała zakres i możliwość zastosowania poszczególnych przepisów specustawy funduszowej wprost, zastosowania ich z odpowiednimi modyfikacjami albo nie będzie dawała w ogóle możliwości ich zastosowania do Mechanizmów Finansowych.

Jeśli zaś chodzi o przepisy określające delegacje do wydania rozporządzeń, to nie jest możliwe ich stosowanie z modyfikacjami (rozporządzenie może regulować wyłącznie sprawy wyraźnie wskazane w ustawie). A zatem, ze względu na to, że art. 31 specustawy funduszowej dotyczy środków programu operacyjnego, a ustawowa definicja programu operacyjnego nie obejmuje Mechanizmów Finansowych, to należy przyjąć, że w odniesieniu do Mechanizmów Finansowych przepis ten nie znajdzie zastosowania.

30. Jak będzie przeprowadzany wybór projektów do dofinansowania w okresie pandemii COVID-19 w kontekście regulacji specustawy funduszowej?

Wyjaśnienie MFiPR:

Rolą poniższych wyjaśnień MFiPR jest ułatwienie właściwym instytucjom wdrożenia i stosowania przepisów specustawy funduszowej w zakresie, w jakim zmienia albo wprowadza ona nowe regulacje związane z wyborem projektów. Ustanowiono je w art. 7-11 oraz 16 pkt 1 ustawy. Wyjaśnienia i wskazówki zostały przedstawione w odniesieniu do wybranych kwestii, których dotyczą wskazane przepisy. Krótko opisano również cel w jakim wprowadzono przedstawione rozwiązania.

ZMIANA REGULAMINU WYBORU PROJEKTÓW ALBO WEZWANIA DO ZŁOŻENIA WNIOSKU O DOFINANSOWANIE PROJEKTU

Cel: art. 7 specustawy funduszowej uelastycznia zasady zmian, którym może podlegać regulamin konkursu, a także wprowadza jednoznaczną podstawę dla dokonywania zmian w wezwaniach skierowanych do potencjalnych wnioskodawców.

Wyjaśnienia:

1. Przepis odnosi się do trybu konkursowego oraz pozakonkursowego wyboru projektów.
2. Przesłanką zastosowania przepisu są potencjalne albo faktyczne przeszkody/utrudnienia w przeprowadzeniu postępowania w zakresie wyboru projektów, które pojawiły się albo mogą pojawić się w związku z wystąpieniem COVID-19.
3. Z tego względu informacja o zmianie regulaminu lub wezwania musi zawierać wyjaśnienie, w jakim zakresie wystąpienie COVID-19 utrudniałoby albo uniemożliwiałoby przeprowadzenie postępowania w zakresie wyboru projektów do dofinansowania i w jakim zakresie wprowadzona zmiana niweluje zidentyfikowane ryzyko.
4. Zakres zmian w regulaminie oraz wezwaniu jest otwarty, a wskazanie na możliwość wydłużenia terminu ma jedynie charakter przykładowy.
5. W przypadku zmiany regulaminu właściwa instytucja nie musi stosować zasady równego traktowania wnioskodawców. Podkreślenia wymaga, że odstępianie od tej zasady, zgodnie z ratio legis tego przepisu, może mieć miejsce wyłącznie w sytuacji, gdyby ze względu na wystąpienie COVID-19 niemożliwe bądź znacznie utrudnione było przeprowadzenie postępowania w zakresie wyboru projektów zgodnie z pierwotnie przyjętymi założeniami (w tym, gdyby np. niezbędne okazało się preferowanie projektów mających na celu ograniczanie negatywnych skutków COVID-19).

6. Niniejszy przepis nie znosi wyłącznej kompetencji komitetu monitorującego w zakresie zatwierdzania kryteriów wyboru projektów.
7. Niniejszy przepis nie umożliwia właściwej instytucji dokonywania zmian dotyczących zakresu obowiązywania kryteriów.
8. Niniejszy przepis nie pozwala na zmianę regulaminów i wezwań z mocą wsteczną, tzn. w zakończonych postępowaniach w zakresie wyboru projektów do dofinansowania oraz (w trwających postępowaniach) w odniesieniu do projektów, wobec których dokonano rozstrzygnięć w zakresie wyboru projektów do dofinansowania, chyba że zmiany są korzystniejsze dla tych projektów. W tym ostatnim przypadku właściwa instytucja musi zagwarantować, że wprowadzone zmiany będą stosowane wobec wszystkich projektów, dla których będą korzystne.

UCHYBIENIE TERMINOWI NA ZŁOŻENIE WNIOSKU O DOFINANSOWANIE PROJEKTU

Cel: art. 8 specustawy funduszowej modyfikuje rygor dotyczący terminowego złożenia wniosku o dofinansowanie. Umożliwia pod określonymi warunkami uczestnictwo w postępowaniu w zakresie wyboru projektów do dofinansowania wnioskodawcom, którzy nie dochowali terminu na złożenie wniosku o dofinansowanie, ale nie spóźnili się bardziej niż 14 dni.

Wyjaśnienia:

1. Przepis odnosi się do trybu konkursowego oraz pozakonkursowego wyboru projektów, a także trybu nadzwyczajnego.
2. Warunkiem powołania się na przepis jest złożenie wniosku o dofinansowanie w ciągu 14 dni po upływie terminu na jego złożenie, innymi słowy przepis ma zastosowanie wobec wnioskodawców, a nie potencjalnych wnioskodawców.
3. Uznaniowość przyznana właściwej instytucji w przepisie dotyczy rozstrzygnięcia, czy w danym postępowaniu w zakresie wyboru projektów do dofinansowania można powoływać się na ten przepis, oraz oceny okoliczności, które spowodowały uchybienie terminowi.
4. Ma to znaczenie w kontekście zasad równego traktowania wnioskodawców i przejrzystości. Przepis art. 8 specustawy funduszowej ich nie znosi. W rezultacie inicjatywa i decyzja w zakresie złożenia wniosku o dofinansowanie po terminie powinna należeć wyłącznie do potencjalnego wnioskodawcy, natomiast decyzja właściwej instytucji co do ewentualnego uznawania „opóźnionych” wniosków za złożone w terminie powinna wynikać z założeń przyjętych w danym postępowaniu i obiektywnych okoliczności jego prowadzenia. W szczególności, właściwa instytucja może przesądzić, że nie będzie brała pod uwagę żadnych wniosków składanych po terminie, jeśli istnieje pilna potrzeba rozstrzygnięcia konkursu, a badanie wniosków złożonych z opóźnieniem wstrzymywałoby to rozstrzygnięcie.

5. Zasada równego traktowania wnioskodawców będzie zachowana, jeśli instytucja zagwarantuje, że każdy wnioskodawca, który wykaże, że uchybienie terminowi było wynikiem okoliczności bezpośrednio powiązanej z COVID-19, zostanie dopuszczony do ubiegania się o dofinansowanie (z zastrzeżeniem ograniczeń wskazanych w pkt 2.4).
6. Przepis oznacza, że wnioski o dofinansowanie złożone na jego podstawie uznawane są za złożone w ostatnim dniu pierwotnego terminu.
7. Ciężar dowodu o bezpośrednim wpływie COVID-19 na uchybienie terminowi złożenia wniosku o dofinansowanie obciąża wnioskodawcę. Oznacza to, że wnioskodawca, który składa wniosek o dofinansowanie po terminie, musi uwiarygodnić i wyjaśnić, jaka okoliczność będąca bezpośrednim skutkiem wystąpienia COVID-19 spowodowała, że nie było w jego przypadku możliwe złożenie wniosku o dofinansowanie w pierwotnym terminie.
8. Zastosowanie tego przepisu wymaga od właściwej instytucji przewidzenia i wdrożenia odpowiednich regulacji dotyczących danego postępowania w zakresie wyboru projektów do dofinansowania oraz środków technicznych, szczególnie w zakresie formy składania wniosków o dofinansowanie oraz praktycznej możliwości złożenia wniosku o dofinansowanie po terminie przez każdego potencjalnego wnioskodawcę, który chciałby skorzystać z tej opcji.

ZMIANA TERMINU OGŁOSZENIA KONKURSU

Cel: art. 9 pkt 1 specustawy funduszowej służy przyspieszeniu przeprowadzania konkursów w zakresie, w jakim pozwala na skrócenie okresu między ogłoszeniem konkursu a rozpoczęciem naboru wniosków o dofinansowanie do 5 dni. Należy natomiast zwrócić uwagę, że przedmiotowy przepis nie pozwala na skrócenie samego terminu na składanie wniosków o dofinansowanie, który nie może być krótszy niż 7 dni.

Wyjaśnienia:

1. Przepis ma zastosowanie wyłącznie do trybu konkursowego.
2. Rozwiązanie będzie, co do zasady, stosowane w odniesieniu do naborów, które będą ogłaszane.
3. Przyspieszenie naboru wniosków o dofinansowanie także w ogłoszonych już konkursach jest możliwe. W takiej sytuacji przyspieszony zostanie moment, od którego możliwe będzie składanie wniosków, natomiast pierwotnie wskazany ostatni dzień na ich składanie powinien zostać utrzymany, chyba że w związku z wystąpieniem COVID-19 dany konkurs wymaga pilnego rozstrzygnięcia (przy czym niezmiennie obowiązuje minimalny 7-dniowy okres na składanie wniosków).

4. Zastosowanie przepisu znajdzie odzwierciedlenie w regulaminie konkursu oraz jego ogłoszeniu.

ZMIANA TERMINÓW NA UZUPEŁNIENIA BRAKÓW W ZAKRESIE WARUNKÓW FORMALNYCH I OCZYWISTYCH OMYŁEK

Cel: art. 9 pkt 2 specustawy funduszowej umożliwia właściwej instytucji wzmocnienie ochrony wnioskodawców objętych obowiązkiem uzupełnienia braków w zakresie warunków formalnych i poprawy oczywistych omyłek poprzez możliwość wydłużenia terminu na ich dokonanie.

Wyjaśnienia:

1. Rozwiązanie może zostać zastosowane w przyszłych i trwających konkursach oraz postępowaniach w zakresie wyboru projektów w trybie pozakonkursowym.
2. Instytucja może wydłużyć termin na poprawki lub uzupełnienie do 30 dni. Należy przyjąć, że wydłużenie może przewidywać mniejszą liczbę dni, tzn. maksymalny wydłużony termin na poprawienie oczywistej omyłki albo uzupełnienie braków w zakresie warunków formalnych może zostać określony w przedziale 22-30 dni (przyjmując za punkt wyjścia maksymalny 21-dniowy termin wskazany w ustawie wdrożeniowej).
3. Maksymalny termin wskazany wyżej może być różnicowany w zależności od tego, czy dotyczy poprawy oczywistych omyłek albo uzupełnienia braków w zakresie warunków formalnych, lub może zależeć od zakresu poprawek lub uzupełnień.
4. Ze względu na zasadę równego traktowania wnioskodawców, której nie znosi wskazany przepis, właściwa instytucja musi jednakowo traktować wnioskodawców znajdujących się w tej samej sytuacji. Z tego powodu celowe jest, aby zgodnie z dotychczasowymi przepisami kwestię uzupełniania braków w zakresie warunków formalnych i poprawy oczywistych omyłek określał regulamin konkursu lub procedury trybu pozakonkursowego (w tym wezwanie), z ewentualnym wykorzystaniem możliwości, którą wprowadza komentowany przepis.
5. Rekomenduje się, aby w przypadku oczywistych omyłek były one poprawiane przez właściwe instytucje.
6. Dla zastosowania przepisu wystarczające jest samo wystąpienie COVID-19, nie warunkuje go powoływanie się na dodatkowe okoliczności.

NADZWYCZAJNY TRYB WYBORU PROJEKTÓW DO DOFINANSOWANIA

Cel: art. 10 specustawy funduszowej wprowadza rozwiązanie pozwalające w drodze uproszczonej procedury wybierać projekty najpilniejsze z punktu widzenia ograniczania negatywnych skutków COVID-19.

Wyjaśnienia:

1. Tryb nadzwyczajny jest odrębnym trybem wyboru projektów, nie należy traktować go jako odmiany trybu pozakonkursowego.
2. Do trybu nadzwyczajnego wyboru projektów nie stosuje się przepisów ustawy wdrożeniowej odnoszących się do wyboru projektów, z wyjątkiem art. 48 ust. 4a ustawy wdrożeniowej, dotyczącego zawartości wezwania do złożenia wniosku o dofinansowanie projektu.

Nie oznacza to jednocześnie, że właściwe instytucje nie mogą powielać rozwiązań, które stosuje się w odniesieniu do wyboru projektów na gruncie ustawy wdrożeniowej, np. powołania KOP, czy pisemnego informowania o wynikach oceny. Przeciwnie, organizacja przez właściwe instytucje całego procesu wyboru projektów w trybie nadzwyczajnym powinna gwarantować maksymalną efektywność przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności działania.

3. Warunkiem skorzystania z trybu nadzwyczajnego przez właściwą instytucję jest objęcie tym trybem wyłącznie projektów mających wpływ na ograniczenie skutków wystąpienia COVID-19. Wpływ ten powinien być jednoznaczny, łatwy do udowodnienia, tak aby nie budził wątpliwości i dawał się łatwo uzasadnić oczywistym skutkiem wystąpienia COVID-19, na który projekty stanowią odpowiedź (np. wezwania na projekty szpitali zakaźnych czy też określonych grup przedsiębiorców, którzy najbardziej odczuwają skutki ograniczeń związanych z wystąpieniem pandemii).
4. Forma udostępnienia wezwania w trybie nadzwyczajnym oraz wszelkie inne elementy związane z jego wystosowaniem pozostają do decyzji właściwych instytucji.
5. Podmiotowy zakres wezwania może dotyczyć w szczególności:
 - a) imiennego wezwania z góry określonego podmiotu (np. szpital zakaźny),
 - b) imiennego wezwania z góry określonej grupy podmiotów (np. określona grupa przedsiębiorców),
 - c) wezwania podmiotów nieokreślonych z góry (np. wszystkie podmioty na rynku zainteresowane dostarczeniem jakiejś usługi), poprzez jego upublicznienie.
6. Niezależnie od formy i sposobu udostępniania wezwań, każde z nich zawiera obligatoryjne elementy określone w art. 48 ust. 4a ustawy wdrożeniowej. W tym zakresie można również posilkować się zapisami podrozdziału 7.3 pkt 1 Wytucznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020, w którym każdy z elementów obligatoryjnych został stosownie opisany i rozwinięty.
7. W związku z nadzwyczajną sytuacją spowodowaną wystąpieniem COVID-19 oraz koniecznością zagwarantowania przejrzystości wyboru projektów i pełnych informacji dla wnioskodawców, niezbędnych z ich punktu widzenia, zaleca się, aby właściwa

instytucja określiła w wezwaniu dodatkowe elementy, nieprzewidziane w art. 48 ust. 4a ustawy wdrożeniowej, takie jak w szczególności:

- a) kryteria wyboru projektów, które będą podlegały ocenie,
 - b) formularz wniosku o dofinansowanie albo odesłanie do właściwego systemu informatycznego,
 - c) sposób i terminy uzupełniania i poprawiania projektu w zakresie merytorycznym oraz ewentualnych braków w zakresie warunków formalnych i oczywistych omyłek.
8. Zgodnie z art. 10 ust. 3 właściwa instytucja wybiera do dofinansowania projekty, które spełniły kryteria wyboru projektów. Należy wskazać na praktyczny wymiar tego przepisu – zgodnie z nim właściwa instytucja musi wybrać do dofinansowania wszystkie projekty spełniające kryteria wyboru projektów, dlatego szczególną uwagę należy zwrócić na kwestie opisane w pkt 5.9.
9. Z punktu widzenia właściwej instytucji, w sytuacji, w której kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów nie jest z góry obliczona w kontekście projektu lub grupy projektów, które zostają wezwane do złożenia wniosku o dofinansowanie, a więc mamy do czynienia z otwartym naborem, gdzie każdy zainteresowany może złożyć wniosek o dofinansowanie, konieczne będzie zagwarantowanie dodatkowego mechanizmu, na ewentualność, w której wartość złożonych wniosków o dofinansowanie przewyższa kwotę przewidzianą na dofinansowanie projektów.

Przykładowym rozwiązaniem może być przesądzenie w ramach wezwania, że projekty będą wybierane w kolejności złożenia wniosków o dofinansowanie wyłącznie do wyczerpania kwoty przewidzianej na dofinansowanie projektów. Jednocześnie z punktu widzenia wnioskodawców muszą mieć oni świadomość, że czynnik czasu, w przypadku zastosowania wyżej określonego podejścia, będzie miał znaczenie kluczowe, co tym bardziej przesądza o konieczności stosownych zapisów w upublicznianym wezwaniu.

10. Istotnym elementem w zakresie stosowania nadzwyczajnego trybu wyboru projektów jest konieczność zagwarantowania przestrzegania zasad równego traktowania wnioskodawców oraz przejrzystości, jako zasad horyzontalnych w zakresie wyboru projektów do dofinansowania. Będzie miało to w szczególności znaczenie w trakcie ewentualnego uzupełniania i poprawiania projektów, zarówno braków w zakresie warunków formalnych i oczywistych omyłek, jak i w zakresie merytorycznym. Właściwa instytucja powinna zagwarantować każdemu wnioskodawcy taki sam termin na dokonanie korekt, lub taki sam termin na dokonanie korekt w analogicznym zakresie. Pozwoli to m.in. na uniknięcie sytuacji, w której przy różnych terminach na dokonanie korekt, w sytuacji możliwego wyczerpania kwoty przewidzianej na dofinansowanie projektów ostatecznie jeden projekt zostanie wybrany do dofinansowania kosztem drugiego.

ZMIANA HARMONOGRAMU NABORU WNIOSKÓW O DOFINANSOWANIE

Cel: art. 11 specustawy funduszowej znosi ograniczenia w możliwości aktualizowania harmonogramów, w celu zapewnienia bieżącej informacji potencjalnym wnioskodawcom na temat planów związanych z prowadzeniem naborów wniosków o dofinansowanie.

Wyjaśnienia:

1. W świetle przepisu zakres aktualizacji harmonogramu jest identyczny z tym wynikającym z ustawy wdrożeniowej, tzn. obejmuje przypadki dodawania, usuwania naborów oraz korygowania informacji o poszczególnych naborach.
2. Aktualizacja na podstawie art. 11 specustawy funduszowej nie wymaga powoływania się na jakiekolwiek okoliczności.
3. Zniesienie rygoru, o którym mowa w art. 47 ust. 3 ustawy wdrożeniowej, ograniczającego możliwość wprowadzania zmian odnośnie do naborów, których rozpoczęcie zaplanowano w terminie krótszym niż 3 miesiące, oznacza że nabór może rozpocząć się już następnego dnia po aktualizacji harmonogramu, obejmującej informacje dotyczące właśnie tego naboru. Aktualizacja harmonogramu musi być zgodna z przepisami prawa, w szczególności dotyczącymi zachowania odpowiedniego okresu między ogłoszeniem konkursu a rozpoczęciem naboru, tzn. musi uwzględniać wymóg, że nabór może rozpocząć się najwcześniej po upływie 5 dni od ogłoszenia konkursu zgodnie z pkt. 3. Z tego względu rozpoczynanie naboru następnego dnia po aktualizacji harmonogramu jest możliwe tylko, jeśli odpowiednio wcześniej ogłoszono konkurs.
4. Przepis nie zmienia planistycznego charakteru harmonogramu, co oznacza, że nie może stanowić podstawy dla korygowania informacji o danym naborze wstecznie, tzn. po jego rozpoczęciu.

REALIZACJA ZADAŃ PRZEZ KOMISJĘ OCENY PROJEKTÓW (KOP)

Cel: powodem wprowadzenia art. 16 pkt 1 specustawy funduszowej jest przesądzenie o dalszej możliwości funkcjonowania KOP i umożliwienie prowadzenia oceny projektów w stanie epidemii, dzięki odformalizowaniu i uelastycznieniu zasad jej działania.

Wyjaśnienia:

1. Przepis dotyczy trybu konkursowego.
2. W zakresie trybu pozakonkursowego właściwe instytucje posiadają swobodę co do sposobu przeprowadzenia oceny projektów, w tym mogą również przesądzać o pracy zdalnej lub z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej.
3. Umożliwienie pracy zdalnej w ramach KOP może dotyczyć wyłącznie członków KOP będących pracownikami właściwej instytucji, jako że tylko ich wiąże stosunek pracy

z właściwą instytucją, natomiast w przypadku zaangażowania ekspertów w ramach KOP, ocena może być przez nich dokonywana z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej.

4. Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej pozwala na odformalizowanie rygorów związanych z komunikacją członków KOP ze sobą, z właściwą instytucją oraz z wnioskodawcą. Niemniej nie zwalnia to właściwej instytucji ze stosownego dokumentowania procesu oceny projektów w celu zachowania ścieżki audytu.
5. Przesądzenia o zakresie zastosowania pracy zdalnej lub środków komunikacji elektronicznej i jej formie powinny zostać wskazane w regulaminie pracy KOP, a w zakresie, w jakim może to dotyczyć wnioskodawcy, także w regulaminie konkursu.
6. Zastosowanie opisanych rozwiązań może dotyczyć także trwających postępowań, a w powiązaniu z art. 7 pozwala na modyfikowanie zasad komunikacji z wnioskodawcami lub zmianę formuły oceniania projektów w takich postępowaniach.

31. Jakie szczególne rozwiązania wprowadza specustawa funduszowa w procedurze odwoławczej?

Wyjaśnienie MFiPR:

W związku z wystąpieniem w 2020 r. choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej dalej „COVID-19”, Sejm w dniu 3 kwietnia 2020 r. uchwalił specustawę funduszową.

Specustawa funduszowa wprowadza szczególne i nadzwyczajne rozwiązania, umożliwiające podejmowanie działań niwelujących negatywny wpływ występowania COVID-19 na wdrażanie i realizację programów operacyjnych. Celem wprowadzonych regulacji jest płynna realizacja i rozliczenie projektów dofinansowanych w ramach programów operacyjnych, w warunkach obecnego kryzysu.

Przepisy specustawy funduszowej dają podstawę prawną instytucjom uczestniczącym w systemie wdrażania środków europejskich do elastycznego podejścia w ramach realizowanych projektów objętych dofinansowaniem, a także uwzględniają szczególne okoliczności, w jakich znaleźli się wnioskodawcy programów operacyjnych i beneficjenci realizujący projekty, na których negatywny wpływ może mieć wystąpienie COVID-19.

To z tego powodu specustawa funduszowa posługuje się pojęciami ogólnymi. Skutki oraz wpływ wystąpienia COVID-19 przejawiają się bowiem w wielu aspektach, dotyczących zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio podmiotów ubiegających się o dofinansowanie, beneficjentów projektów oraz instytucji programowych. Z tego względu pojęcie skutków COVID-19 nie powinno być rozpatrywane wyłącznie w sensie medycznym, obejmującym przypadki zachorowań, czy przymusowej kwarantanny, ponieważ w związku z wprowadzeniem szczególnych obostrzeń i ograniczeń w funkcjonowaniu poszczególnych sfer życia społecznego skutki wystąpienia COVID-19, w szczególności gospodarcze i społeczne, mogły przełożyć się na sytuację również tych podmiotów, które nie zostały bezpośrednio dotknięte samą chorobą, ale odczuły dotkliwe konsekwencje jej wystąpienia.

Należy zauważyć, że w przypadkach, w których skutek wystąpienia COVID-19 powinien być rozumiany wąsko specustawa funduszowa wyraźnie wskazuje na „bezpośrednie” skutki wystąpienia tej choroby (por. art. 5 ust.1 specustawy funduszowej). W pozostałych przypadkach właściwe rozumienie przepisów powinno dawać niezbędny zakres elastyczności, tak aby zaprojektowane w specustawie funduszowej przepisy mogły umożliwić skutecznie przeciwdziałanie całokształtowi negatywnych konsekwencji wystąpienia pandemii koronawirusa i aby możliwe było w obecnych warunkach skuteczne wdrażanie programów i projektów finansowanych ze środków UE.

Z uwagi na wyjątkowy charakter zaistniałych okoliczności specustawa funduszowa wprowadza regulacje stanowiące odstępstwa i wyjątki od obowiązujących zasad wdrażania, realizacji i rozliczania projektów w ramach programów operacyjnych, w tym także w zakresie procedury odwoławczej. Reguluje możliwość wydłużenia terminów w procedurze odwoławczej oraz daje możliwość wniesienia protestu w postaci elektronicznej pozwalającej na jej utrwalenie na trwałym nośniku lub w systemie teleinformatycznym.

TERMIN NA WNIESIENIE PROTESTU

Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy wdrożeniowej wnioskodawca może wnieść protest w terminie 14 dni od dnia doręczenia pisemnej informacji o zakończeniu oceny projektu i jej wyniku wraz z uzasadnieniem tej oceny lub informacji o spełnieniu albo niespełnieniu kryteriów wyboru projektów.

Specustawą funduszkową wprowadzono możliwość przedłużenia tego terminu.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 specustawy funduszkowej w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 niemożliwe lub utrudnione jest wniesienie protestu w terminie określonym w ustawie wdrożeniowej, właściwa instytucja może, na uzasadniony wniosek wnioskodawcy, przedłużyć termin na wniesienie protestu – jednak nie dłużej niż o 30 dni.

Dotychczas przepisy ustawowe nie przewidywały możliwości przedłużenia terminu na wniesienie protestu. Obecnie, jeżeli na skutek wystąpienia COVID-19 wnioskodawca nie będzie miał możliwości lub będzie miał trudności z wniesieniem protestu w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w art. 45 ust. 4 ustawy wdrożeniowej, może wystąpić z wnioskiem do właściwej instytucji o przedłużenie terminu na wniesienie protestu. Właściwa instytucja, biorąc pod uwagę uzasadniony wniosek wnioskodawcy, może przedłużyć ten termin maksymalnie o 30 dni.

We wniosku, wnioskodawca powinien wykazać związek pomiędzy wystąpieniem COVID-19, a niemożnością dotrzymania 14 – dniowego terminu na wniesienie protestu. Właściwa instytucja musi dokonać oceny, czy zachodzi przesłanka określona w specustawie funduszkowej: czy istotnie – z uwagi na wystąpienie COVID-19 – wnioskodawca nie mógł dochować terminu na wniesienie protestu lub czy występujące – na skutek wystąpienia COVID-19 – okoliczności utrudniały wniesienie protestu w terminie.

FORMA PROTESTU

Zgodnie z art. 54 ust. 2 ustawy wdrożeniowej protest jest wnoszony w formie pisemnej i zawiera:

- 1) oznaczenie instytucji właściwej do rozpatrzenia protestu;
- 2) oznaczenie wnioskodawcy;
- 3) numer wniosku o dofinansowanie projektu;
- 4) wskazanie kryteriów wyboru projektów, z których oceną wnioskodawca się nie zgadza, wraz z uzasadnieniem;
- 5) wskazanie zarzutów o charakterze proceduralnym w zakresie przeprowadzonej oceny, jeżeli zdaniem wnioskodawcy naruszenia takie miały miejsce, wraz z uzasadnieniem;
- 6) podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej do jego reprezentowania, z załączeniem oryginału lub kopii dokumentu poświadczającego umocowanie takiej osoby do reprezentowania wnioskodawcy.

Specustawą funduszkową wprowadzono możliwość wniesienia protestu w postaci elektronicznej.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 i 3 specustawy funduszkowej w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 wniesienie protestu w formie pisemnej jest niemożliwe lub znacznie utrudnione, protest może zostać wniesiony w postaci elektronicznej pozwalającej na jej utrwalenie na trwałym nośniku lub systemie teleinformatycznym. W takim przypadku właściwa instytucja w informacji, o której mowa w art. 45 ust. 4 ustawy wdrożeniowej, określa sposób wnoszenia protestów.

Powyższy przepis pozwala zatem w miejsce formy pisemnej, która przewidziana jest dla wniesienia protestu w art. 54 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, wnieść protest w innej postaci niż pisemna, tj. w postaci elektronicznej, ale pozwalającej na jej utrwalenie na trwałym nośniku lub w systemie teleinformatycznym.

Art. 18 ust. 2 specustawy funduszkowej stanowi bowiem przepis szczególny w zakresie formy wniesienia protestu względem art. 54 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, co ma istotne znaczenie w kontekście art. 1 ust. 2 specustawy. Z przepisu tego wynika bowiem, że ustawa wdrożeniowa znajduje zastosowanie wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w tej specustawie.

Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że celem ustawodawcy było, dla przezwyciężenia trudności wywołanych wystąpieniem COVID-19, odejście od wymogu pisemności protestu, na rzecz rozwiązania bardziej elastycznego i odformalizowanego, tj. wykorzystującego kanały komunikacji elektronicznej.

Jeśli natomiast chodzi o treść protestu, to protest nadal powinien zawierać wszystkie elementy wskazane w art. 54 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, w tym podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej do jego reprezentowania, z załączeniem oryginału lub kopii dokumentu poświadczającego umocowanie takiej osoby do reprezentowania wnioskodawcy.

Zatem, jeśli dotychczas przepisy ustawy wdrożeniowej wymagały wniesienia protestu w formie pisemnej, to obecnie na podstawie specustawy funduszkowej, jeżeli wnioskodawca nie ma możliwości wniesienia protestu w takiej formie lub wniesienie protestu w takiej formie przez wnioskodawcę jest znacznie utrudnione, protest może być wniesiony w postaci elektronicznej. O sposobie wnoszenia protestów właściwa instytucja informuje wnioskodawców w informacji o zakończeniu oceny projektu i jej wyniku wraz z uzasadnieniem tej oceny lub informacji o spełnieniu albo niespełnieniu kryteriów wyboru projektów.

W związku z możliwością wniesienia protestu w postaci elektronicznej oraz wobec wymogów, co do elementów jakie powinien zawierać w szczególnych warunkach spowodowanych COVID-19, gdy wniesienie protestu w formie pisemnej jest niemożliwe lub jest znacznie utrudnione, protest może zostać wniesiony w „postaci elektronicznej”, co zgodnie z rozumieniem utrwalonym w doktrynie i orzecznictwie jest pojęciem szerokim i obejmuje wszelkie formy elektronicznego komunikowania się na odległość pozwalające na przekazywanie i odbieranie informacji i identyfikację ich autorów.

Protest w postaci elektronicznej powinien więc zostać „podpisany” przez wnoszącego lub osobę upoważnioną do jego reprezentowania, w taki sposób żeby wiadomo było od kogo

pochodzi, ale nie ma konieczności dodatkowego autoryzowania podpisu. Każdy jednak przypadek powinien być badany przez instytucję właściwą w sposób indywidualny. W razie istotnych wątpliwości lub gdy instytucja rozpatrująca protest wniesiony w postaci elektronicznej ustali, że nie jest on podpisany, powinna wezwać wnoszącego do uzupełnienia tego braku formalnego zgodnie z art. 54 ust. 3 i 4 ustawy wdrożeniowej.

TERMIN NA UZUPEŁNIENIE PROTESTU LUB POPRAWIENIE W NIM OCZYWISTYCH OMYŁEK

Zgodnie z art. 54 ust. 3 ustawy wdrożeniowej, jeżeli protest nie spełnia wymogów formalnych, o których mowa w art. 54 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, lub zawiera oczywiste omyłki, właściwa instytucja wzywa wnioskodawcę do jego uzupełnienia lub poprawienia w nim oczywistych omyłek, w terminie 7 dni, licząc od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem pozostawienia protestu bez rozpatrzenia.

Specustawą funduszową wprowadzono możliwość przedłużenia tego terminu.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 specustawy funduszowej w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 niemożliwe lub utrudnione jest uzupełnienie protestu lub poprawienie w nim oczywistych omyłek w terminie określonym w ustawie wdrożeniowej, właściwa instytucja może, na uzasadniony wniosek wnioskodawcy, przedłużyć termin na dokonanie tych czynności – jednak nie dłużej niż o 30 dni.

Dotychczas przepisy ustawowe nie przewidywały możliwości przedłużenia terminu na uzupełnienie protestu lub poprawienie w nim oczywistych omyłek. Obecnie, jeżeli na skutek wystąpienia COVID-19 wnioskodawca nie będzie miał możliwości lub będzie miał trudności z dokonaniem powyższych czynności w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, może wystąpić z wnioskiem do właściwej instytucji o przedłużenie terminu na ich dokonanie.

Specustawa funduszowa nie wskazuje, że wniosek taki należy złożyć przed upływem 7-dniowego terminu określonego w ustawie wdrożeniowej. Mając na uwadze fakt, że celem ustawodawcy było, aby dla przezwyciężenia trudności wywołanych wystąpieniem COVID-19, uelastyczyć realizację projektów objętych dofinansowaniem ze środków europejskich, należy przyjąć, że wniosek o przedłużenie terminu na uzupełnienie protestu lub poprawienie w nim oczywistych omyłek, może być złożony także po upływie 7 dni od dnia otrzymania wezwania. Jednakże należy podkreślić, że przedłużenie terminu na uzupełnienie protestu lub poprawienie w nim oczywistych omyłek określonego w ustawie wdrożeniowej może nastąpić maksymalnie o 30 dni, a więc jest to data graniczna dla wnioskodawcy na złożenie stosownego wniosku.

Właściwa instytucja, biorąc pod uwagę uzasadniony wniosek wnioskodawcy, może przedłużyć ten termin maksymalnie o 30 dni. Z uwagi na istotę regulacji specustawy funduszowej należy przyjąć, że termin na uzupełnienie protestu lub poprawienie w nim oczywistych omyłek może być wydłużany kilkakrotnie, jednakże istotne jest, aby takie przedłużanie nie przekroczyło w sumie 30 dni.

Zakres uzupełnienia protestu pozostaje niezmienny i, tak jak stanowi ustawa wdrożeniowa, może nastąpić wyłącznie w odniesieniu do następujących wymogów formalnych:

- oznaczenia instytucji właściwej do rozpatrzenia protestu,
- oznaczenia wnioskodawcy,
- numeru wniosku o dofinansowanie projektu,
- podpisu wnioskodawcy lub osoby upoważnionej do jego reprezentowania, z załączeniem oryginału lub kopii dokumentu poświadczającego umocowanie takiej osoby do reprezentowania wnioskodawcy.

TERMIN NA WERYFIKACJĘ OCENY PROJEKTU

Zgodnie z art. 56 ust. 2 ustawy wdrożeniowej instytucja organizująca konkurs, w terminie 14 dni od dnia otrzymania protestu, weryfikuje wyniki dokonanej przez siebie oceny projektu w zakresie wskazanych kryteriów wyboru projektu, z których oceną wnioskodawca się nie zgadza oraz zarzutów wnioskodawcy o charakterze proceduralnym w zakresie przeprowadzonej oceny. W wyniku weryfikacji instytucja organizująca konkurs może dokonać zmiany podjętego rozstrzygnięcia albo skierować protest do rozpatrzenia do właściwej instytucji.

Specustawą funduszkową wprowadzono możliwość przedłużenia tego terminu.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 2 specustawy funduszkowej w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 niemożliwe lub utrudnione jest dokonanie przez instytucję organizującą konkurs weryfikacji wyników oceny projektu w terminie określonym w ustawie wdrożeniowej, termin ten może zostać przedłożony, jednak nie dłużej niż o 30 dni.

Dotychczas przepisy ustawowe nie przewidywały możliwości przedłużenia terminu na dokonanie przez instytucję organizującą konkurs weryfikacji wyników oceny projektu. Obecnie, jeżeli na skutek wystąpienia COVID-19 niemożliwe lub utrudnione będzie dochowanie 14 – dniowego terminu na dokonanie weryfikacji oceny projektu, właściwa instytucja będzie mogła przedłużyć ten termin maksymalnie o 30 dni. W takim przypadku, z uwagi na specyficzną sytuację, w jakiej – w związku z wystąpieniem COVID-19 – znaleźli się zarówno wnioskodawcy, jak i instytucje uczestniczące w systemie wdrażania środków europejskich, w przypadku skorzystania przez właściwą instytucję z przedłużenia terminu na weryfikację oceny projektu, celowe wydaje się – mimo braku takiego ustawowego obowiązku – poinformowanie o tym wnioskodawcy.

TERMIN NA ROZPATRZENIE PROTESTU

Zgodnie z art. 57 ustawy wdrożeniowej właściwa instytucja rozpatruje protest, weryfikując prawidłowość oceny projektu w zakresie kryteriów wyboru projektów i zarzutów proceduralnych, w terminie nie dłuższym niż 21 dni, licząc od dnia jego otrzymania.

W uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy w trakcie rozpatrywania protestu konieczne jest skorzystanie z pomocy ekspertów, termin rozpatrzenia protestu może być

przedłużony, o czym właściwa instytucja informuje na piśmie wnioskodawcę. Termin rozpatrzenia protestu nie może przekroczyć łącznie 45 dni od dnia jego otrzymania.

Specustawą funduszkową wprowadzono możliwość przedłużenia tych terminów.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 2 specustawy funduszkowej w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 niemożliwe lub utrudnione jest rozpatrzenie protestu przez właściwą instytucję w terminie określonym w ustawie wdrożeniowej, termin ten może zostać przedłużony, jednak nie dłużej niż o 30 dni.

Dotychczas przepisy ustawowe przewidywały możliwość przedłużenia terminu na rozpatrzenie protestu w uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy w trakcie rozpatrywania protestu konieczne było skorzystanie z pomocy ekspertów. Wówczas 21 – dniowy termin na jego rozpatrzenie mógł zostać przedłużony maksymalnie do 45 dni. Obecnie, jeżeli na skutek wystąpienia COVID-19 niemożliwe lub utrudnione będzie dochowanie 21 – dniowego terminu na rozpatrzenie protestu, właściwa instytucja będzie mogła przedłużyć ten termin maksymalnie o 30 dni. Ta sama zasada będzie miała zastosowanie w przypadku wydłużenia na podstawie ustawy wdrożeniowej - z uwagi na szczególne okoliczności – terminu na rozpatrzenia protestu przez właściwą instytucję. Wówczas 45 – dniowy termin na rozpatrzenie protestu może być także przedłużony, jednakże maksymalnie o 30 dni.

W takim przypadku, z uwagi na specyficzną sytuację, w jakiej – w związku z wystąpieniem COVID-19 – znaleźli się zarówno wnioskodawcy, jak i instytucje uczestniczące w systemie wdrażania środków europejskich, w przypadku skorzystania przez właściwą instytucję z przedłużenia terminu na rozpatrzenie protestu, celowe wydaje się – mimo braku takiego ustawowego obowiązku – poinformowanie o tym wnioskodawcy.

MOŻLIWOŚĆ ZMIANY, PRZESUNIĘCIA ALBO SKRÓCENIA TERMINÓW

Z uwagi na wyjątkowy charakter zaistniałych okoliczności spowodowanych wystąpieniem COVID-19, a także w związku z dynamiką rozwoju sytuacji kryzysowych, mających wpływ na płynną realizację i rozliczenie projektów dofinansowanych w ramach programów operacyjnych specustawa funduszkowa przewiduje także dodatkową możliwość zmiany, przesunięcia albo skrócenia terminów na dokonanie poszczególnych czynności, określonych zarówno w ustawie wdrożeniowej, jak i w specustawie funduszkowej.

W ustawie wdrożeniowej brak jest analogicznego przepisu, który regulowałby możliwość zmiany terminów na dokonanie poszczególnych czynności określonych w tej ustawie, w tym terminów dotyczących procedury odwoławczej.

Natomiast zgodnie z art. 28 specustawy funduszkowej w celu ograniczenia negatywnych skutków COVID-19 terminy na dokonanie poszczególnych czynności, określone zgodnie z przepisami specustawy funduszkowej lub wynikające z ustawy wdrożeniowej, mogą zostać w niezbędnym zakresie zmienione, przesunięte albo skrócone, z inicjatywy właściwej instytucji lub na wniosek beneficjenta. Przepis ten wprowadza dodatkową możliwość, również w zakresie procedury odwoławczej, zmiany terminów wynikających z ustawy wdrożeniowej oraz ze specustawy funduszkowej, a więc także terminów, które zostały wydłużone na mocy

przepisów specustawy funduszowej. Tym samym pozwala na elastyczne dostosowanie procedur do indywidualnej sytuacji wnioskodawcy, sytuacji właściwej instytucji, a także zmieniających się warunków związanych z wystąpieniem COVID-19. Przepis ten pozwala na dodatkową zmianę terminów, w przypadku gdy zaistnieje taka konieczność w ocenie właściwej instytucji.

Warto zaakcentować, że z inicjatywą dodatkowej zmiany terminów na dokonanie poszczególnych czynności, może wystąpić zarówno beneficjent, jak i właściwa instytucja.

32. Jakie szczególne rozwiązania wprowadza specustawa funduszowa w postępowania administracyjnych w ramach programów operacyjnych?

Wyjaśnienie MFiPR:

Z uwagi na wyjątkowy charakter zaistniałych okoliczności specustawa funduszowa wprowadza regulacje stanowiące odstępstwa i wyjątki od obowiązujących zasad wdrażania, realizacji i rozliczania projektów w ramach programów operacyjnych, w tym także w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp.

Należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp dotyczą należności z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz inne należności związane z realizacją projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także odsetki od tych środków i od tych należności.

Przepisy specustawy funduszowej w zakresie szczególnych reguł dotyczących postępowań administracyjnych w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp zawarte są w art. 19-21, art. 25 oraz art. 28 i 29 specustawy funduszowej. Przesłanki warunkujące zastosowanie powyższych przepisów skonstruowane zostały wokół pojęcia „skutku wystąpienia COVID-19” oraz „negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19”.

Przesłanki te należy rozumieć możliwie szeroko, co wynika z rozmiaru i powszechności skutków pandemii tej choroby. Skutki oraz wpływ wystąpienia COVID-19 przejawiają się w wielu aspektach dotyczących zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio beneficjentów projektów oraz instytucji programowych. Z tego względu pojęcie skutków COVID-19 nie powinno być rozpatrywane wyłącznie w sensie zdrowotnym, obejmującym przypadki zachorowań, czy przymusowej kwarantanny, ponieważ w związku z wprowadzeniem szczególnych obostrzeń i ograniczeń w funkcjonowaniu poszczególnych sfer życia społecznego skutki wystąpienia COVID-19, w szczególności gospodarcze i społeczne, mogły przełożyć się na sytuację również tych podmiotów, które nie zostały bezpośrednio dotknięte samą chorobą, ale odczuły dotkliwe konsekwencje jej wystąpienia. Jednocześnie każdy przypadek będzie wymagał indywidualnej oceny właściwej instytucji zarządzającej, która ponosi odpowiedzialność za prawidłową realizację zarządzanego przez siebie programu operacyjnego.

Przepisy specustawy funduszowej w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp znajdą zastosowanie do postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie art. 64, art. 189 i art. 207 ufp. Do postępowań dotyczących powyższych należności stosuje się, zgodnie z regułą wyrażoną w art. 67 ufp, przepisy KPA oraz odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że przepisy specustawy funduszowej wprowadzają ściśle określone odstępstwa od podstawowych uregulowań proceduralnych (wskazanych powyżej), które mogą być stosowane w przypadku spełnienia określonych w tych przepisach przesłanek. Natomiast w zakresie w jakim przepisy specustawy funduszowej nie znajdują

zastosowania postępowania dotyczące należności z art. 60 pkt 6 ufp powinny być prowadzone w standardowym reżimie prawnym, określonym w art. 67 tej ustawy.

TERMINY NA ZAŁATWIENIE SPRAWY

Zgodnie z art. 35 § 3 KPA załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Art. 19 pkt 1 specustawy funduszowej daje możliwość wydłużenia o 3 miesiące prowadzonego postępowania administracyjnego w zakresie należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp.

Zgodnie z art. 19 pkt 1 specustawy funduszowej w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 prowadzenie postępowania administracyjnego w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp, jest niemożliwe lub utrudnione terminy na załatwienie sprawy, określone w art. 35 § 3 KPA, ulegają przedłużeniu o 3 miesiące.

Dotychczasowe przepisy ustawowe nie przewidywały możliwości przedłużenia terminu na załatwienie sprawy w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp. Każdy przypadek niezakończona sprawy w terminie wymagał zawiadomienia o tym fakcie strony, podania przyczyn zwłoki oraz wskazania nowego terminu załatwienia sprawy zgodnie z art. 36 KPA. Stronie w takim przypadku służyło prawo do wniesienia ponaglenia (art. 37 KPA).

W świetle przepisów specustawy funduszowej, jeżeli na skutek wystąpienia COVID-19 prowadzenie postępowania administracyjnego w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp będzie niemożliwe lub utrudnione, terminy na załatwienie sprawy ulegają przedłużeniu o 3 miesiące. Przepis art. 19 pkt 1 specustawy funduszowej daje zatem możliwość załatwienia sprawy w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6, wymagającej postępowania wyjaśniającego w ciągu 4 miesięcy, sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu 5 miesięcy, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu 4 miesięcy od dnia otrzymania odwołania.

Ocena czy prowadzenie danego postępowania w kontekście skutków wystąpienia COVID-19 (zarówno bezpośrednich jak i pośrednich) jest niemożliwe lub jest utrudnione należy do organu prowadzącego to postępowanie, przy czym komentowany przepis znajdzie zastosowanie jeśli organ dyskrecyjnie uzna, że powyższa przesłanka została spełniona. W przedmiocie ustalenia czy prowadzenie postępowania jest niemożliwe albo utrudnione nie ma konieczności wydawania żadnego odrębnego rozstrzygnięcia, ani dokonywania w tym zakresie żadnych sformalizowanych czynności (dobrą praktyką organów powinno być informowanie stron o przedłużeniu postępowania na podstawie art. 19 pkt 1 specustawy funduszowej, natomiast nie jest prawnie wymagane doręczenie stronie oficjalnego zawiadomienia w tym zakresie).

Zgodnie z art. 19 pkt 2 specustawy funduszowej w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 prowadzenie postępowania administracyjnego w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp, jest niemożliwe lub utrudnione: przepisów art. 36–38 KPA nie stosuje się.

Przepis art. 19 pkt 2 specustawy funduszowej daje możliwość wyłączenia konieczności stosowania reguł wyrażonych w przepisach art. 36-38 KPA, zgodnie z którymi:

„Art. 36. 1. O każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

§ 2. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w zakończeniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Art. 37. 1. Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli:

1) nie zakończono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1;

2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do zakończenia sprawy (przewlekłość).

§ 2. Ponaglenie zawiera uzasadnienie.

§ 3. Ponaglenie wnosi się:

1) do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie;

2) do organu prowadzącego postępowanie - jeżeli nie ma organu wyższego stopnia.

§ 4. Organ prowadzący postępowanie jest obowiązany przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania. Organ przekazuje ponaglenie wraz z niezbędnymi odpisami akt sprawy. Odpisy mogą zostać sporządzone w formie dokumentu elektronicznego. Przekazując ponaglenie, organ jest obowiązany ustosunkować się do niego.

§ 5. Organ, o którym mowa w § 3, rozpatruje ponaglenie w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania.

§ 6. Organ rozpatrujący ponaglenie wydaje postanowienie, w którym:

1) wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa;

2) w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości:

a) zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do zakończenia sprawy, wyznaczając termin do jej zakończenia, jeżeli postępowanie jest niezakończony,

b) zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

§ 7. Organ rozpatrujący ponaglenie może z urzędu zmienić postanowienie, o którym mowa w § 6, wyznaczając dłuższy termin zakończenia postępowania, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, wymagające dłuższego postępowania, nieznanne w momencie wyznaczania terminu.

§ 8. W przypadku, o którym mowa w § 3 pkt 2, przepisów § 4, 6 i 7 nie stosuje się. W przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości organ prowadzący postępowanie niezwłocznie kończy sprawę oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych

bezczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających bezczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Art. 38. Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy.”.

Powyższe podyktowane jest tym, że w warunkach wywołanych wystąpieniem COVID-19 prowadzenie postępowań może napotkać trudne do przewyciężenia przeszkody, a w konsekwencji może skutkować niemożnością terminowego załatwienia poszczególnych spraw, nawet przy uwzględnieniu przedłużenia terminu zgodnie z art. 19 pkt 1 specustawy funduszowej. Wyłączenie art. 36-38 KPA ma służyć odciążeniu organów, których działanie obciążone jest skutkami pandemii (m.in. utrudnienia związane z pracą zdalną, przypadkami zachorowań lub przymusowej kwarantanny pracowników organów), od dodatkowych absorbujących czynności procesowych (masowe zawiadomienia o nowych terminach załatwienia spraw, dodatkowe postępowania ponagleniowe itd.), które mogłyby generować dalsze opóźnienia w postępowaniu głównym.

Przesłanką wyłączenia stosowania powyższych przepisów KPA, które regulują tryb postępowania w przypadku przekroczenia terminu na załatwienie sprawy, prawo strony do wniesienia ponaglenia oraz odpowiedzialność pracownika za niezałatwienie sprawy w terminie jest skutek wystąpienia COVID-19 (jak wyżej – rozumiany szeroko), który uniemożliwi lub utrudni prowadzenie postępowania administracyjnego w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp.

ZAWIESZENIE POSTĘPOWANIA

Zgodnie z art. 97 § 1 KPA:

„Art. 97. § 1 Organ administracji publicznej zawiesza postępowanie:

1) w razie śmierci strony lub jednej ze stron, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłej strony albo zarządcy sukcesyjnego do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5, a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe (art. 105);

2) w razie śmierci przedstawiciela ustawowego strony;

3) w razie utraty przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych;

3a) w razie wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego, gdy postępowanie toczyło się z udziałem zarządcy sukcesyjnego, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłego do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5, a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe (art. 105);

4) gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd;

5) na wniosek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, w przypadku gdy stroną postępowania jest podmiot w restrukturyzacji, o którym mowa w art. 2 pkt 44 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2019 r. poz. 795, z późn. zm.).”.

Zgodnie z art. 20 specustawy funduszowej w przypadku, o którym mowa w art. 19, postępowanie może zostać zawieszone na uzasadniony wniosek strony albo z urzędu, jednak nie dłużej niż na 180 dni. Przepisy art. 97 § 2, art. 99 i art. 101–103 KPA stosuje się odpowiednio. Za okres od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania do dnia doręczenia postanowienia o podjęciu zawieszonego postępowania nie nalicza się odsetek.

Celem wprowadzenia art. 20 specustawy funduszowej było więc stworzenie dodatkowej przesłanki zawieszenia postępowania (uzupełniającej katalog wyrażony w art. 97 § 1 KPA) literalnie wskazując na skutki wystąpienia COVID-19. Jednocześnie konstrukcja prawna samego zawieszenia zakłada odpowiednie stosowanie właściwych przepisów KPA.

Art. 20 ust. 1 specustawy funduszowej daje możliwość zawieszenia prowadzonego postępowania administracyjnego w zakresie należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 upf o 180 dni. Przepis art. 20 ust. 1 specustawy funduszowej wprowadza ww. dodatkową przesłankę umożliwiającą zawieszenie postępowania administracyjnego w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 upf, w przypadku gdy prowadzenie postępowania administracyjnego jest niemożliwe lub utrudnione na skutek wystąpienia COVID - 19. Zawieszenie ww. postępowania administracyjnego może nastąpić na uzasadniony wniosek strony lub z urzędu.

Jednocześnie, stosownie do art. 97 § 2 KPA: „gdy ustąpią przyczyny uzasadniające zawieszenie postępowania, o których mowa w § 1 pkt 1-4, organ administracji publicznej podejmie postępowanie z urzędu lub na żądanie strony.”.

Zgodnie zaś z art. 99 KPA „organ administracji publicznej, który z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 1-3a zawiesił postępowanie wszczęte z urzędu, poczyni równocześnie niezbędne kroki w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania. Tak samo postąpi organ w razie zawieszenia z tej samej przyczyny postępowania wszczętego na żądanie strony, jeżeli interes społeczny przemawia za załatwieniem sprawy.”.

Z kolei, zgodnie z art. 101-103 KPA:

„Art. 101. § 1. O postanowieniu w sprawie zawieszenia albo podjęcia postępowania organ administracji publicznej zawiadamia strony.

§ 2. W przypadku zawieszenia postępowania na żądanie strony lub jednej ze stron (art. 98 § 1) organ pouczy je o treści przepisu art. 98 § 2.

§ 3. Na postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania albo odmowy podjęcia zawieszonego postępowania służy stronie zażalenie.

Art. 102. W czasie zawieszenia postępowania organ administracji publicznej może podejmować czynności niezbędne w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnym szkodom dla interesu społecznego.

Art. 103. Zawieszenie postępowania wstrzymuje bieg terminów przewidzianych w kodeksie.”.

Przepis art. 20 ust. 2 specustawy funduszowej nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów KPA w zakresie ustąpienia przyczyny zawieszenia postępowania, poczynienia równocześnie niezbędnych kroków w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania, doręczenia postanowienia w sprawie zawieszenia postępowania albo jego podjęcia, podejmowanie czynności w czasie zawieszenia postępowania oraz wstrzymania biegu terminów.

Odpowiednie stosowanie przepisów oznacza, że przepisy mogą być stosowane wprost, z odpowiednimi modyfikacjami bądź nie znajdą wcale zastosowania w określonych sytuacjach. Na taki sposób rozumienia – utrwalony i przyjęty w doktrynie oraz orzecznictwie – wskazuje m.in. postanowienie Sądu Najwyższego, zgodnie z którym: „*stosownie do ogólnie przyjętego w orzecznictwie i w doktrynie pojmowania zasad „odpowiedniego” stosowania przepisów, niektóre z nich znajdują zastosowanie wprost, bez żadnych modyfikacji i zabiegów adaptacyjnych, inne tylko pośrednio, a więc z uwzględnieniem konstrukcji, istoty i odrębności postępowania, w którym znajdują zastosowanie, a jeszcze inne w ogóle nie będą mogły być wykorzystane. Stosowanie „odpowiednie” oznacza w szczególności niezbędną adaptację (i ewentualnie zmianę niektórych elementów) normy do zasadniczych celów i form danego postępowania, jak również pełne uwzględnienie charakteru i celu danego postępowania oraz wynikających stąd różnic w stosunku do uregulowań, które mają być zastosowane (zob. np. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 15 września 1995 r., III CZP 110/95, OSNC1995, z. 12, poz. 177).*⁴”.

W kontekście art. 20 ust. 2 specustawy funduszowej odpowiednie stosowanie wskazanych w nim przepisów KPA będzie wymagało odpowiedniego powiązania tych przepisów z przyczyną (przesłanką) zawieszenia postępowania określoną w specustawie (tam gdzie przepisy KPA odnoszą się do przyczyn zawieszenia z art. 97 § 1 KPA należało będzie odnieść się do przyczyny zawieszenia z art. 20 ust. 2 specustawy funduszowej).

Zgodnie ze zdaniem drugim ust. 2 art. 20 specustawy funduszowej odsetki w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp nie będą naliczane za okres od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania do dnia doręczenia postanowienia o podjęciu zawieszonego postępowania. Sposób zakreslenia okresu, za który nie nalicza się odsetek, jest analogiczny jak w przepisach Ordynacji podatkowej (por. art. 54 § 1 pkt 4 Ordynacji podatkowej).

⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV CZ 153/11.

WSTRZYMANIE WYKONANIA DECYZJI

Zgodnie z art. 135 KPA „organ odwoławczy może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji”.

Stosownie zaś do art. 152 KPA „organ administracji publicznej właściwy w sprawie wznowienia postępowania wstrzyma z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo uchylecia decyzji w wyniku wznowienia postępowania.

§ 2. Na postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania decyzji służy stronie zażalenie, chyba że postanowienie wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze.”.

Nie ma natomiast w KPA możliwości fakultatywnego wstrzymania wykonania decyzji ostatecznej – co do zasady decyzja ostateczna podlega wykonaniu (możliwość wstrzymania wykonania decyzji przez organ lub sąd administracyjny przewidziana jest, w przypadku wniesienia skargi na decyzję, w art. 61 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Mając na uwadze dotkliwe i niemożliwe wcześniej do przewidzenia negatywne skutki wystąpienia COVID-19 w zakresie sytuacji finansowej (łącznie z ryzykiem utraty płynności finansowej) poszczególnych podmiotów obowiązanych do zapłaty kwot określonych w decyzjach dotyczących należności z art. 60 pkt 6 ufp celowe było wprowadzenie niezbędnej elastyczności i umożliwienie, na ściśle zdefiniowany okres, wstrzymania wykonania ww. decyzji.

Mianowicie, zgodnie z art. 21 specustawy funduszowej w celu ograniczenia negatywnych skutków wystąpienia COVID-19 organy właściwe do wydania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp, mogą, z urzędu albo na wniosek strony, wstrzymać wykonanie tych decyzji, na okres nie dłuższy niż 180 dni. Wstrzymanie wykonania decyzji następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Postanowienie, o którym mowa w ust. 2, może być w każdym czasie uchylone, jeżeli ustąpiły przyczyny, dla których zostało wydane. Za okres od dnia wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji do dnia doręczenia postanowienia uchylającego to postanowienie nie nalicza się odsetek.

Art. 21 ust. 1 specustawy funduszowej stwarza więc możliwość wstrzymania wykonania decyzji wydanych przez właściwe organy w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp. Warunkiem wstrzymania wykonania tych decyzji jest działanie w celu ograniczenia negatywnego skutku wystąpienia COVID-19. Przesłankę tę ocenia samodzielnie organ, przy czym należy podkreślić, że organ winien rozważyć na ile wstrzymanie wykonania danej konkretnej decyzji będzie służyło ograniczeniu skutków COVID-19 (w szczególności chodzi o to w jakim zakresie podmiot zobowiązany do zapłaty odczuwa skutki pandemii i na ile to przemawia za wstrzymaniem wykonania wydanej wobec niego decyzji). Wstrzymanie wykonania decyzji może nastąpić zarówno na wniosek strony postępowania administracyjnego, jak i z urzędu. Wstrzymanie wykonania decyzji jest ograniczone czasowo - maksymalnie do 180 dni.

Art. 21 ust. 2 określa formę wstrzymania wykonania decyzji, tj. postanowienie, na które służy stronie zażalenie. Zgodnie z ogólną zasadą postępowania administracyjnego, że zażalenie na postanowienie służy jedynie wówczas gdy ustawa tak stanowi (por. art. 141 § 1 KPA) należy przyjąć, że zażalenie przysługuje stronom (i ewentualnie innym podmiotom legitymowanym do udziału w postępowaniu zgodnie z przepisami KPA) na postanowienie wstrzymujące wykonanie decyzji – rozstrzygnięcie o odmowie wstrzymania wykonania decyzji jest zaś niezaskarżalne.

Art. 21 ust. 3 przewiduje możliwość uchylecia postanowienia, w przypadku gdy ustąpią przyczyny dla których postanowienie zostało wydane, związane z negatywnym skutkiem wystąpienia COVID-19. Zdanie drugie ust. 3 art. 21 stanowi podstawę do nienaliczania odsetek od dnia wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji do dnia doręczenia postanowienia uchylającego to postanowienie.

STOSOWANIE ULG W SPŁACIE ZOBOWIĄZAŃ

Zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 2 *ufp* „*należności, o których mowa w art. 60, właściwy organ może:*

2) *na wniosek zobowiązanego:*

a) *umarzać w całości - w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zobowiązanego lub interesem publicznym,*

b) *umarzać w części, odraczać terminy spłaty całości albo części należności lub rozkładać na raty płatność całości albo części należności - w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi zobowiązanego”.*

Zgodnie z art. 25 specustawy funduszowej w celu ograniczenia skutków wystąpienia COVID-19 do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 *ufp*, właściwy organ może na wniosek zobowiązanego stosować ulgi w spłacie zobowiązań, o których mowa w art. 64 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

Przepis art. 25 specustawy funduszowej określa dodatkową przesłankę umożliwiającą zastosowanie ulgi w spłacie zobowiązań. Przesłankę tę stanowi działanie w celu ograniczenia skutków wystąpienia COVID-19. Zastosowanie ulgi może nastąpić wyłącznie na wniosek zobowiązanego.

Zastosowanie ulg w spłacie zobowiązań, o których mowa w art. 25 specustawy funduszowej dotyczy wyłącznie należności skonkretyzowanych ostateczną decyzją administracyjną, o której mowa w art. 189 i 207 *ufp*, zgodnie z treścią obowiązujących przepisów i dotychczasową praktyką. Do trybu udzielenia tych ulg i określenia organów właściwych do ich udzielania znajdują zastosowanie przepisy *ufp* oraz przepisy KPA, na dotychczasowych zasadach.

W ramach stosowania art. 25 specustawy funduszowej właściwy organ powinien szczegółowo rozważyć całokształt okoliczności faktycznych i prawnych towarzyszących rozstrzygnięciu o zasadności udzielenia ulgi. Należy podkreślić, że udzielanie ulg w spłacie zobowiązań publicznoprawnych pozostaje, tak jak dotychczas, rozwiązaniem nadzwyczajnym,

stosowanym co do zasady w sytuacjach wyjątkowych. Przesłanka zastosowania tego przepisu (ograniczenie skutków wystąpienia COVID-19) celowo sformułowana jest możliwie szeroko, aby umożliwić organom reagowanie adekwatne do rozwijającej się sytuacji epidemicznej i wynikających z tego konsekwencji, a jednocześnie uwzględniające okoliczności danego przypadku i sytuację finansów publicznych. Przy spełnieniu ww. przesłanki możliwe jest stosowanie każdej z ulg wymienionych w art. 64 ust. 1 pkt ufp, tj. umorzenia należności w całości, umorzenia w części, odroczenia terminu zapłaty lub rozłożenia należności na raty w całości lub w części.

MOŻLIWOŚĆ ZMIANY, PRZESUNIĘCIA ALBO SKRÓCENIA TERMINÓW

Z uwagi na wyjątkowy charakter zaistniałych okoliczności spowodowanych wystąpieniem COVID-19, a także w związku z dynamiką rozwoju sytuacji kryzysowych, mających wpływ na płynną realizację i rozliczenie projektów dofinansowanych w ramach programów operacyjnych specustawa funduszowa przewiduje także dodatkową możliwość zmiany, przesunięcia albo skrócenia terminów na dokonanie poszczególnych czynności, określonych zarówno w ustawie wdrożeniowej, jak i w specustawie funduszowej.

Zgodnie z art. 28 specustawy funduszowej w celu ograniczenia negatywnych skutków COVID-19 terminy na dokonanie poszczególnych czynności, określone zgodnie z przepisami specustawy funduszowej lub wynikające z ustawy wdrożeniowej, mogą zostać w niezbędnym zakresie zmienione, przesunięte albo skrócone, z inicjatywy właściwej instytucji lub na wniosek beneficjenta.

Przepis ten wprowadza dodatkową możliwość w zakresie przepisów dotyczących prowadzonych postępowań administracyjnych w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp - zmiany terminów wynikających ze specustawy funduszowej. Tym samym pozwala na elastyczne dostosowanie procedur do indywidualnej sytuacji beneficjenta, sytuacji właściwej instytucji, a także zmieniających się warunków związanych z wystąpieniem COVID-19. Przepis ten pozwala na dodatkową zmianę terminów, w przypadku gdy zaistnieje taka konieczność w ocenie właściwej instytucji lub na wniosek beneficjenta.

STOSOWANIE PRZEPISÓW SPECUSTAWY FUNDUSZOWEJ W STOSUNKU DO BENEFICJENTÓW PROGRAMÓW OPERACYJNYCH, O KTÓRYCH MOWA W USTAWIE Z DNIA 6 GRUDNIA 2006 r. O ZASADACH PROWADZENIA POLITYKI ROZWOJU

Zgodnie z art. 29 specustawy funduszowej przepisy art. 19–21 i art. 25 stosuje się odpowiednio do postępowań administracyjnych prowadzonych i decyzji administracyjnych wydanych w stosunku do beneficjentów programów operacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Przepis ten umożliwia stosowanie szczególnych przepisów specustawy funduszowej w zakresie postępowań administracyjnych w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp również do beneficjentów programów operacyjnych perspektywy finansowej

2007-2013. Ratio legis wprowadzenia tego przepisu wynika z faktu nadal prowadzonych postępowań administracyjnych oraz wydawanych w związku z nimi decyzjami administracyjnymi w stosunku do beneficjentów programów operacyjnych, o których mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Konieczne jest zatem, również w stosunku do tych postępowań stosowanie szczególnych i nadzwyczajnych rozwiązań, umożliwiających podejmowanie działań niwelujących negatywny wpływ występowania COVID-19 na rozliczenie projektów dofinansowanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. W uzupełnieniu do powyższego należy przyjąć, że do beneficjentów programów operacyjnych z perspektywy finansowej 2007-2013 znajdzie zastosowanie również reguła wyrażona w art. 27 specustawy funduszowej (brak wykluczenia z możliwości otrzymania środków europejskich, jeżeli niedokonanie zwrotu środków było skutkiem wystąpienia COVID-19), a to dlatego, że na gruncie przepisów ufp instytucja zwrotu środków dofinansowania i związana z tym możliwość wykluczenia z kolejnego dofinansowania nie odnosi się do konkretnej perspektywy finansowej. Konsekwentnie więc uregulowania specustawy funduszowej dotyczące należności z art. 60 pkt 6 ufp powinny być stosowane wobec beneficjentów jednolicie, niezależnie od tego w ramach której perspektywy finansowej realizowany był dany projekt.

33. Czy umowa o dofinansowanie projektu podpisana podpisem zaufanym potwierdzonym profilem zaufanym poprzez ePUAP będzie skuteczna?

Wyjaśnienie MFiPR:

Z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie umowa może być zawarta w dowolnej formie. W przepisach prawa istnieje wiele takich wyjątków, dla których została przewidziana konieczność zachowania szczególnych form zawarcia umowy. Ponadto przepisy określają też różne skutki niedochowania takiej szczególnej formy, gdy jest ona wymagana ustawowo.

Wśród możliwych form dokonania czynności prawnych, w tym też zawarcia umowy, KC wskazuje formę pisemną, formę elektroniczną oraz formę dokumentową.

Dla zachowania pisemnej formy czynności prawnej konieczne jest złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść umowy. W przypadku elektronicznej formy czynności prawnej konieczne jest złożenie oświadczenia woli w postaci elektronicznej i opatrzenie go kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Dla zachowania dokumentowej formy czynności prawnej wystarczające jest złożenie oświadczenia woli w postaci dokumentu, tj. nośnika informacji umożliwiającego zapoznanie się z jej treścią, jednakże w sposób umożliwiający ustalenie osoby składającej takie oświadczenie⁵.

Jak czytamy w art. 60 KC „z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny, w tym również przez ujawnienie tej woli w postaci elektronicznej (oświadczenie woli)”. Tak więc, KC wskazuje, że oświadczenie woli może być wyrażone w każdy sposób, także w postaci elektronicznej, a więc z wykorzystaniem dowolnych środków komunikacji elektronicznej.

Profil zaufany to potwierdzony zestaw danych, które jednoznacznie identyfikują jego posiadacza. Zgodnie z art. 20 ad ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne profil zaufany zawiera dane identyfikujące osobę fizyczną obejmujące imię, nazwisko, datę urodzenia i nr PESEL. Jednocześnie, zgodnie z art. 20 ae tej ustawy podpis zaufany wywołuje skutki prawne, jeżeli został utworzony lub złożony w okresie ważności środka identyfikacji elektronicznej. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu dane w postaci elektronicznej opatrzone podpisem zaufanym są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentowi opatrzonemu podpisem własnoręcznym, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Biorąc pod uwagę powyższe za zachowanie dokumentowej formy czynności prawnej można uznać podpisanie umowy podpisem zaufanym potwierdzonym profilem zaufanym poprzez ePUP.

W przypadku umowy o dofinansowanie projektu ani przepisy ustawy wdrożeniowej, ani przepisy ufp nie określają konkretnej formy, w jakiej taka umowa powinna zostać zawarta. Wobec tego można przyjąć, że dopuszczalna będzie każda forma zawarcia umowy przewidziana przepisami prawa, pozwalająca na utrwalenie treści umowy (zgodnie

⁵ Art. 77², art. 78 oraz art. 78¹ KC.

z obowiązującymi przepisami treść umowy o dofinansowanie powinna określać co najmniej elementy wskazane w art. 206 ust. 2 ufp).

Biorąc pod uwagę powyższe oraz szczególne okoliczności, w jakich obecnie znalazły się zarówno instytucje biorące udział w realizacji programów operacyjnych, jak i beneficjenci realizujący projekty w ramach tych programów wydaje się, że nie ma przeszkód prawnych, aby przyjąć że umowa o dofinansowanie projektu podpisana podpisem zaufanym potwierdzonym profilem zaufanym poprzez ePUAP będzie umową skuteczną. Jednakże należy zwrócić uwagę, że za prawidłowość i skuteczność zawierania umów o dofinansowanie projektu odpowiadają poszczególne instytucje i to po ich stronie leży zapewnienie, aby możliwe było udokumentowanie zawarcia umów o określonej treści oraz kontrola prawidłowości całego procesu zawierania tych umów.

Rozdział III. Wyjaśnienia związane ze stosowaniem specustawy funduszowej

1. Jak rozliczyć koszty zaangażowania personelu projektu UE sfinansowane ze środków krajowych na podstawie ustawy 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 o przeciwdziałaniu COVID-19?

Wyjaśnienie MFiPR:

Beneficjent, który skorzystał z rozwiązań prawnych przyjętych przepisami art. 15 g ustawy 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, nie może rozliczyć w ramach projektu UE świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy wypłaconych ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na podstawie ww. ustawy – ze względu na zakaz podwójnego finansowania wydatków z pkt 2 lit. a podrozdziału 6.7 Wytucznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach EFRR, EFS oraz FS na lata 2014-2020 rozumiany jako „całkowite lub częściowe, więcej niż jednokrotne poświadczenie, zrefundowanie lub rozliczenie tego samego wydatku w ramach dofinansowania lub wkładu własnego tego samego lub różnych projektów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych lub FS lub/oraz dotacji z krajowych środków publicznych”.

Jednocześnie biorąc pod uwagę choćby fakt, że wniosek o zwolnienie z obowiązku opłacania należności z tytułu składek ZUS złożony na podstawie ww. ustawy, może spotkać się z odmową w drodze decyzji administracyjnej (art. 31 zq ust. 7 ustawy 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), w ocenie MFiPR, oświadczenie o niezaleganiu z należnościami publicznoprawnymi nie może zostać złożone przez wnioskodawcę będącego w zwłoce na moment składania oświadczenia, ponieważ oświadczyłby niezgodnie z prawdą.

Proponowanym rozwiązaniem, o ile to możliwe i zasadne ze względu na typ projektu, zakres udzielanego wsparcia i typ beneficjentów uprawnionych do dofinansowania, jest modyfikacja okresu, za który składane jest oświadczenie (choćby na wzór rozwiązań przyjętych w ww. ustawie, np. art. 15z ustawy 9 pkt 2) albo takie dostosowanie treści oświadczenia, aby wnioskodawca mógł w nim wskazać, że złożył wniosek o zwolnienie z obowiązku opłacania składek.

2. Czy w czasie pandemii możliwe jest wprowadzenie przez IZ obligatoryjnego podpisywania umów o dofinansowanie projektu kwalifikowanym podpisem elektronicznym, a opcjonalnie podpisem zaufanym (z całkowitym wyłączeniem możliwości podpisywania umów podpisem własnoręcznym)?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie umowa może być zawarta w dowolnej formie. W przepisach prawa istnieje także wiele wyjątków, dla których została przewidziana konieczność zachowania szczególnych form zawarcia umowy. W takich przypadkach przepisy jednocześnie określają też różne skutki niedochowania takiej szczególnej formy, gdy jest ona wymagana ustawowo.

W katalogu umów dla których została przewidziana konieczność zachowania szczególnej formy zawarcia umowy, nie przewidziano umów o dofinansowanie zawieranych w ramach konkursów, które będą w przyszłości ogłaszane.

Wśród możliwych form zawarcia umowy, KC wskazuje formę pisemną, formę elektroniczną oraz formę dokumentową. Dla zachowania pisemnej formy czynności prawnej konieczne jest złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść umowy. W przypadku elektronicznej formy czynności prawnej konieczne jest złożenie oświadczenia woli w postaci elektronicznej i opatrzenie go kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Dla zachowania dokumentowej formy czynności prawnej wystarczające jest złożenie oświadczenia woli w postaci dokumentu, tj. nośnika informacji umożliwiającego zapoznanie się z jej treścią, jednakże w sposób umożliwiający ustalenie osoby składającej takie oświadczenie⁶.

Jak czytamy w art. 60 KC „z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny, w tym również przez ujawnienie tej woli w postaci elektronicznej (oświadczenie woli)”. Tak więc, KC wskazuje, że oświadczenie woli może być wyrażone w każdy sposób, także w postaci elektronicznej, a więc z wykorzystaniem dowolnych środków komunikacji elektronicznej.

Profil zaufany to potwierdzony zestaw danych, które jednoznacznie identyfikują jego posiadacza. Zgodnie z art. 20 ad ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne profil zaufany zawiera dane identyfikujące osobę fizyczną obejmujące imię, nazwisko, datę urodzenia i nr PESEL.

Jednocześnie, zgodnie z art. 20 ae tej ustawy podpis zaufany wywołuje skutki prawne, jeżeli został utworzony lub złożony w okresie ważności środka identyfikacji elektronicznej. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu dane w postaci elektronicznej opatrzone podpisem zaufanym są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentowi opatrzonemu podpisem własnoręcznym, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

W przypadku umowy o dofinansowanie projektu ani przepisy ustawy wdrożeniowej, ani przepisy ufp nie określają konkretnej formy, w jakiej taka umowa powinna zostać zawarta. W takim stanie prawnym należy przyjąć, że dopuszczalna będzie każda forma zawarcia

⁶ Art. 77², art. 78 oraz art. 78¹ KC.

umowy przewidziana przepisami prawa, pozwalająca na utrwalenie treści umowy (zgodnie z obowiązującymi przepisami treść umowy o dofinansowanie projektu powinna określać co najmniej elementy wskazane w art. 206 ust. 2 ufp).

W kontekście powyższego przyjęte przez IZ założenie, że podpisywanie umów o dofinansowanie będzie możliwe wyłącznie kwalifikowanym podpisem elektronicznym ewentualnie podpisem zaufanym, z wyłączeniem podpisu własnoręcznego może budzić wątpliwości przynajmniej z trzech powodów.

Po pierwsze, z uwagi na trwający stan epidemii wnioskodawcy/beneficjenci, którzy nie mają kwalifikowanego podpisu elektronicznego lub podpisu zaufanego, mogą mieć ograniczone możliwości z uzyskaniem takich podpisów, chociażby z uwagi na ograniczenia organizacyjne czy też kadrowe w instytucjach/podmiotach, które umożliwiają uzyskanie takich podpisów.

Po drugie, wobec braku jakichkolwiek ustawowych regulacji zawężających co do formy umowy o dofinansowanie – wnioskodawcy mogą podnosić zarzut dyskryminacji czy też wykluczenia jako podmioty nieposiadające możliwości podpisania umowy jednym z ww. podpisów.

Po trzecie – wydaje się, że takie zawężenie co do form zawarcia umowy może w obecnych czasach „wybudzania gospodarki” spowodować spowolnienie powrotu do „normalnego” i płynnego wdrażania funduszy europejskich i zniwelować zabiegi ustawodawcy i maksymalne uelastyczniania podejmowanych działań w tym działań administracji publicznej.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz szczególne okoliczności, w jakich obecnie znalazły się zarówno instytucje biorące udział w realizacji programów operacyjnych, jak i wnioskodawcy oraz beneficjenci realizujący projekty w ramach tych programów wydaje się, że nie powinno się tworzyć przeszkód prawnych do zawierania umów we wszystkich jakie przewiduje prawo. Zatem należałoby dopuścić by umowa o dofinansowanie projektu mogła być podpisana własnoręcznie, kwalifikowanym podpisem elektronicznym czy też podpisem zaufanym.

Wypada jednak zwrócić uwagę, że za prawidłowość i skuteczność zawierania umów o dofinansowanie projektu odpowiadają poszczególne instytucje i to po ich stronie leży zapewnienie, aby możliwe było udokumentowanie zawarcia umów o określonej treści oraz kontrola prawidłowości całego procesu zawierania tych umów, z uwzględnieniem równego traktowania wnioskodawców. W ocenie MFIPR, w związku z tym, że przepisy ustawowe nie wyłączają żadnej z form zawarcia umowy o dofinansowanie projektu proponowane przez IZ podejście, zakładające wprowadzenie obligatoryjnego podpisywania umów o dofinansowanie kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym, z jednoczesnym wyłączeniem możliwości podpisywania umów własnoręcznie, nie znajduje oparcia w przepisach zarówno ustawy wdrożeniowej jak i tzw. specustawy funduszowej.

Dodatkowo należy podkreślić, że w ramach prac nad specustawą funduszwą silnie akcentowane były postulaty przeciwne formułowaniu jakichkolwiek dodatkowych wymogów w zakresie autoryzacji czynności dokonywanych elektronicznie, w szczególności co do konieczności posługiwania się przez wnioskodawcę/beneficjenta podpisem kwalifikowanym lub innym certyfikatem elektronicznym. Ze względu na obecne utrudnienia spowodowane pandemią podmioty nie posiadające dostępu do ww. środków autoryzacji elektronicznej mogą bowiem mieć istotne problemy z ich niezwłocznym uzyskaniem.

Mając to na względzie trudno się więc zgodzić z propozycją wynikającą z pytania, aby możliwość podpisania umowy o dofinansowanie miały wyłącznie podmioty posiadające kwalifikowany podpis elektroniczny lub tzw. podpis zaufany – a to co najmniej ze względu na możliwość znaczącego utrudnienia dostępu do dofinansowania podmiotom nie mającym możliwości technicznych dla zastosowania ww. form autoryzacji podpisu, co wydaje się szczególnie nieuzasadnione w kontekście konieczności zwalczania skutków pandemii koronawirusa (proponowane na obecny czas rozwiązania powinny być możliwie elastyczne i powinny stwarzać dodatkowe możliwości, a nie bariery).

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

3. Czy istnieje możliwość wprowadzenia partnera do projektu nierealizowanego dotychczas w formie projektu partnerskiego?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Szczegółowe kwestie związane z realizacją projektu partnerskiego uregulowane zostały w art. 33 ustawy wdrożeniowej. Przedmiotowy przepis wskazuje w szczególności sytuacje, w których możliwe są zmiany podmiotowe w już realizowanym projekcie partnerskim oraz zawiera warunki dokonania takich zmian (art. 33 ust. 3a). Jednocześnie przedmiotowa regulacja nie obejmuje zmiany charakteru projektu ze „zwykłego” na partnerski. Przede wszystkim w ust. 3a wskazano na możliwość dokonania zmiany partnera, a więc przepis zakłada wcześniejsze istnienie jakiegoś partnera w strukturze podmiotowej realizowanego projektu. Jednocześnie bez znaczenia dla zakresu stosowania art. 33 ustawy wdrożeniowej pozostaje fakt, czy na jakimkolwiek etapie przed wyborem projektu do dofinansowania, wnioskodawca rozważał realizację projektu w formule partnerskiej, skoro ostatecznie projekt nie przybrał takiej formy i w żadnym prawnie wiążącym dokumencie partnerski charakter projektu nie znalazł odzwierciedlenia.

Jednocześnie należy wskazać, że możliwość zmiany charakteru projektu z projektu „zwykłego” na projekt partnerski, została wprowadzona na gruncie art. 15 specustawy funduszowej. Zgodnie z treścią ww. regulacji, *„w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 przygotowanie albo realizacja projektu partnerskiego, o którym mowa w art. 33 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, stała się niemożliwa lub znacznie utrudniona, odpowiednio wybór albo zmiana partnera lub zaangażowanie dodatkowego partnera może nastąpić po wyrażeniu zgody przez właściwą instytucję, w terminie nie dłuższym niż 30 dni. Przepisów art. 33 ust. 2 i 3 ustawy wdrożeniowej nie stosuje się.”*. Niemniej, właściwa instytucja, w oparciu o całokształt posiadanych informacji, powinna dokonać oceny, czy w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego, możliwe byłoby zastosowanie art. 15 specustawy funduszowej (przy czym konieczna byłaby też zmiana pierwotnej umowy o dofinansowanie projektu w oparciu o art. 12 specustawy funduszowej).

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

4. Czy jest możliwe i celowe zawieszenie podrozdziału 6.6 pkt 8 i 9 Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020?*

Wyjaśnienie MFiPR:

MFiPR nie planuje skorzystania z art. 3 ust. 2 specustawy funduszowej, tj. możliwości zawieszenia wytycznych w całości lub w części, w odniesieniu do Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020. Odejście od zasad określonych w podrozdziale 6.6 pkt 8 i 9 wytycznych byłoby zbyt daleko idące oraz dawałoby niczym nieograniczoną możliwość doboru projektów do realizacji wedle uznania właściwych instytucji.

Należy wskazać, że wybór projektów do dofinansowania następuje w wyniku dokonanej oceny kryteriów wyboru projektów, przyjętych przez właściwy komitet monitorujący. To ostateczne nadanie kształtu oraz znaczenia poszczególnych kryteriów ma decydujące znaczenie w zakresie ostatecznej kolejności na liście ocenionych projektów. Można wręcz uznać, że to, jakie kryteria zostaną przyjęte oraz jaka zostanie im nadana waga, będzie determinowało wyniki oceny poszczególnych projektów. Formułując i przedstawiając kryteria do zatwierdzenia przez komitet monitorujący właściwe instytucje zarządzające mają możliwość zaproponowania rozwiązania polegającego na nadaniu najwyższej wagi kryteriom odnoszącym się do gotowości realizacji projektu lub wskazaniu, że będą one decydowały o wyborze projektu w przypadku uzyskania takiej samej liczby punktów przez więcej niż jeden projekt, co pozwoli osiągnąć zamierzony efekt.

W tym kontekście należy dodatkowo zwrócić uwagę, że zawieszenie lub częściowe zawieszenie wytycznych, o którym mowa w art. 3 ust. 2 specustawy funduszowej, odnosiłoby się do wszystkich postępowań w zakresie wyboru projektów do dofinansowania, nie tylko do tych mających na celu przeciwdziałanie skutkom wystąpienia COVID-19. Specustawa funduszowa nie daje podstaw do zawężania podmiotowego lub przedmiotowego zawieszenia wytycznych. To z kolei mogłoby prowadzić do licznych nadużyć przy wyborze projektów do dofinansowania, w zakresie innych postępowań niż mających na celu przeciwdziałanie COVID-19, polegających na dowolnym i uznaniowym wyborze projektów do dofinansowania, co byłoby oczywistym złamaniem zasad wynikających z art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, tj. zasad przejrzystości, bezstronności i rzetelności wyboru projektów do dofinansowania, a także zasady równego traktowania wnioskodawców.

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

5. Jak wykorzystać możliwości wynikające z art. 25a ust. 1 rozporządzenia ogólnego?*

Wyjaśnienie MFiPR:

W ramach nowelizacji rozporządzenia 1303/2013, jako jedno z rozwiązań mających służyć przeciwdziałaniu negatywnym skutkom wystąpienia COVID-19, wprowadzony został nowy art. 25a ust. 1, zgodnie z którym Komisja Europejska może, na prośbę państwa członkowskiego, zastosować w roku obrachunkowym 01.07.2020-30.06.2021 w rozliczeniach z państwem członkowskim stopę dofinansowania unijnego wynoszącą 100%.

Zgodnie ze wspomnianym przepisem oraz oficjalną interpretacją Komisji Europejskiej poziom dofinansowania osi w kolejnym roku obrachunkowym (tj. 2021/2022) powróci do obowiązującego na koniec czerwca br.

Jakkolwiek wspomniany przepis dotyczy bezpośrednio relacji finansowych pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją Europejską i nie ma bezpośredniego przełożenia na poziom dofinansowania unijnego poszczególnych projektów, to jego wdrożenie może przynieść nam wymierne korzyści finansowe: określona kwota wydatków kwalifikowalnych certyfikowanych do KE umożliwi wygenerowanie wyższych płatności okresowych (refundacji) z strony KE, co z kolei umożliwi szybszą absorpcję dostępnej alokacji środków UE w ramach zarządzanych programów operacyjnych, zmniejszając jednocześnie ryzyko niewykorzystania części alokacji w związku z zasadą n+3.

W związku z powyższym MFiPR rekomenduje wykorzystanie możliwości wynikających z art. 25a ust. 1 rozporządzenia ogólnego i podjęcie działań zmierzających do możliwie szerokiego wdrożenia opisanego mechanizmu w celu ograniczenia szeroko pojętych negatywnych skutków wystąpienia COVID-19 (jeśli będzie to możliwe to we wszystkich osiach priorytetowych), które wymagać będzie stosownej zmiany programu operacyjnego w trybie art. 30 rozporządzenia 1303/2013.

Jednocześnie na gruncie krajowym wspomniana zmiana programu operacyjnego będzie mogła być przeprowadzona w uproszczonym trybie przewidzianym w art. 14 specustawy funduszowej.

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

6. Jak postępować z protestami w ramach procedury odwoławczej w sytuacji wyczerpania kwoty na dofinansowanie projektów w ramach działania, o którym mowa w art. 66 ust. 2 ustawy wdrożeniowej?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Na wstępie należy wskazać, że nadal aktualne jest stanowisko Ministerstwa w zakresie art. 66 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, zgodnie z którym o wyczerpaniu kwoty na dofinansowanie projektów decydować będą dwa elementy.

Pierwszym z nich będzie wartość zawartych umów o dofinansowanie projektu oraz wydanych decyzji o dofinansowaniu projektu. Drugim wartość dofinansowania przyznanego wybranym do dofinansowania projektom, dla których nie zawarto jeszcze umów o dofinansowanie lub nie wydano decyzji o dofinansowaniu projektu, a ich wnioskodawcy nie odstąpili od zawarcia umów o dofinansowanie projektu.

Niemniej należy stwierdzić, że w tym zakresie rzeczywiście ukształtowała się już pewna linia orzecznicza sądów administracyjnych, sprzeczna z podejściem prezentowanym przez MFiPR. W opinii MFiPR jest ona błędna i nie bierze pod uwagę pozostałych przepisów ustawy wdrożeniowej, w tym w szczególności art. 65, na co także w piśmie została zwrócona uwaga. Zgodnie z tym przepisem procedura odwoławcza nie wstrzymuje zawierania umów o dofinansowanie z wnioskodawcami, których projekty zostały wybrane do dofinansowania, co przesądza jednoznacznie, że to akt wyboru projektu do dofinansowania jest wiążący i prowadzi do pomniejszenia dostępnej alokacji, a nie zawarcie umowy o dofinansowanie.

Aby uniknąć analogicznych problemów interpretacyjnych w przyszłości, w ramach prac nad projektem ustawy regulującej zasady wyboru projektów do dofinansowania w kolejnej perspektywie finansowej, zaproponowano brzmienie przepisów nie pozostawiające wątpliwości w omawianym zakresie. W odniesieniu do obecnej perspektywy finansowej oraz wątpliwości, które zostały wyrażone w piśmie, MFiPR sugeruje przystąpienie do rozpatrywania przedmiotowych protestów. Jednocześnie można przy tym założyć maksymalne wykorzystanie terminów, przewidzianych na rozpatrzenie protestu w ustawie.

Uzasadnieniem takiego działania będzie w szczególności dążenie do równego potraktowania wszystkich wnioskodawców, którzy zdecydowali się na skorzystanie ze środka odwoławczego, a także ewentualny wybór do dofinansowania najlepszych projektów spośród wszystkich objętych procedurą odwoławczą. Jednocześnie MFiPR sugeruje zintensyfikowanie i przyspieszenie procesu zawierania umów o dofinansowanie z wnioskodawcami, których projekty zostały wybrane do dofinansowania i którzy nie odstąpili od zawarcia umowy. Niezależnie od tego, że będzie to mogło oznaczać szybkie wyczerpanie alokacji w działaniu w rozumieniu orzeczenia NSA, a przez to wymusi pozostawienie rozpatrywanych protestów bez rozpatrzenia, będzie to zgodne zarówno z przepisami ustawy, jak i linią orzeczniczą, w duchu której zostało wydane dotyczące orzeczenie NSA. Umożliwi to jednocześnie, w sytuacji w której któryś z wnioskodawców projektu wybranego do dofinansowania odstąpi

od zawarcia umowy, ewentualne zakontraktowanie dodatkowego projektu, wybranego do dofinansowania w wyniku procedury odwoławczej.

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

7. Jakie są zasady udzielania pomocy publicznej na podstawie rozporządzeń „antycovidowych”?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Mając na względzie pytania, które pojawiają się w związku z udzielaniem pomocy publicznej na podstawie rozporządzeń Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej:

- z dnia 14 kwietnia 2020 r. w sprawie udzielania pomocy z instrumentów finansowych w ramach programów operacyjnych na lata 2014–2020 w celu wspierania polskiej gospodarki w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 (Dz. U. poz. 670),
- z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie udzielania pomocy w formie dotacji lub pomocy zwrotnej w ramach programów operacyjnych na lata 2014–2020 w celu wspierania polskiej gospodarki w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 (Dz. U. poz. 773),
- z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie udzielania pomocy ze środków instrumentów inżynierii finansowej podlegających ponownemu wykorzystaniu w celu wspierania polskiej gospodarki w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 (Dz. U. poz. 783),
- z dnia 26 maja 2020 r. w sprawie udzielania pomocy w uproszczonej formie wsparcia zwrotnego ze środków instrumentów inżynierii finansowej podlegających ponownemu wykorzystaniu oraz z instrumentów finansowych w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020 w celu wspierania polskiej gospodarki w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 (Dz. U. poz. 949)

- zwane dalej „Rozporządzeniami”, MFiPR pragnie przedstawić następujące wyjaśnienia.

1. Podstawa prawna udzielania pomocy publicznej.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na fakt, że podstawą prawną udzielania pomocy publicznej są wyłącznie Rozporządzenia, a nie Rozporządzenia i komunikat Komisji Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19, zwany dalej „Komunikatem”. Rozporządzenia, stanowiące programy pomocowe, zostały notyfikowane do Komisji Europejskiej i zaakceptowane przez nią w kształcie, w jakim obowiązują. Jednocześnie sam komunikat nie stanowi samoistnej podstawy udzielania pomocy publicznej – jego postanowienia wymagają implementacji do krajowego porządku prawnego⁷. Biorąc pod uwagę, że część sformułowań musiała zostać dostosowana do siatki pojęciowej obowiązującej w krajowym prawodawstwie, część pojęć została doprecyzowana, a dodatkowo treść Komunikatu już dwukrotnie ulegała zmianie, w naturalny sposób pojawiają się różnice między poszczególnymi sformułowaniami użytymi w Rozporządzeniach i Komunikacie. W związku z tym, w celu uniknięcia chaosu wątpliwości interpretacyjnych, właściwe będzie trzymanie się treści Rozporządzeń w szczególności na

⁷ Pomijając pomoc indywidualną podlegającą zgłoszeniu na podstawie Komunikatu.

etapie formułowania kryteriów wyboru projektów, podpisywania umów i rozliczania udzielonego wsparcia. Komunikat należy stosować wyłącznie pomocniczo – w innym przypadku może pojawić się zarzut udzielania pomocy niezgodnie z zaakceptowanym przez Komisję Europejską programem pomocowym.

2.Badanie sytuacji ekonomicznej wnioskodawcy.

Pomoc na podstawie wszystkich Rozporządzeń może być udzielona wyłącznie podmiotowi, który w dniu udzielenia wsparcia nie znajduje się w trudnej sytuacji lub nie znajdował się w trudnej sytuacji w dniu 31 grudnia 2019 r., ale po tym dniu znalazł się w trudnej sytuacji z powodu wystąpienia pandemii COVID-19.

Kondycję ekonomiczną wnioskodawcy na dzień 31 grudnia 2019 r. należy weryfikować w oparciu o dokumenty dostępne na moment składania wniosku/podpisywania umowy/rozliczania pomocy, obrazujące sytuację ekonomiczną wnioskodawcy na ww. dzień. Oznacza to, że nie jest prawidłowe badanie sytuacji ekonomicznej przedsiębiorcy w oparciu np. o sprawozdanie finansowe (albo dokumenty równoważne), które było ostatnim zatwierdzonym wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. – a więc w oparciu o dokumenty, które pokazują de facto kondycję ekonomiczną wnioskodawcy do 2018 r. Jeżeli na dzień udzielania pomocy nie są jeszcze zatwierdzone sprawozdania finansowe za 2019 r. (albo dokumenty równoważne), można skorzystać z ich aktualnej wersji, posiłkując się w razie potrzeby dodatkowymi dokumentami. Powyższe wynika z samego celu pomocy, która ma służyć wsparciu przedsiębiorców, którzy znaleźli się w sytuacji niedoborów finansowych wyłącznie na skutek wystąpienia pandemii COVID-19, w związku z czym konieczne jest wykluczenie ze wsparcia podmiotów, które w trudnej sytuacji znalazły się już w roku 2019, co nie mogłoby być zweryfikowane, gdyby sytuacja ekonomiczna wnioskodawców była badana w oparciu o lata obrachunkowe, dla których dokumenty finansowe są zatwierdzone na dzień 31 grudnia 2019 r.

3. Kumulacja pomocy.

W Rozporządzeniach wskazano szczegółowe zasady dotyczące możliwości kumulowania pomocy udzielanej na ich podstawie z pomocą udzielaną na innych podstawach prawnych. Dopuszczalne jest również kumulowanie pomocy z pomocą de minimis. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że Rozporządzenia nie odsyłają do zasad kumulacji przewidzianych w poszczególnych rozporządzeniach de minimis. Oznacza to, że pomoc udzielana na podstawie Rozporządzeń nie wpływa na limit pomocy de minimis dostępnej danemu przedsiębiorcy, jak również fakt udzielenia pomocy de minimis nie wpływa na wartość pomocy, jaka może być udzielona przedsiębiorcy na podstawie Rozporządzeń.

Jednocześnie, również w kontekście kumulowania pomocy, należy mieć na uwadze, że w sytuacji, w której w Rozporządzeniach jest mowa o limitach pomocy przysługujących „jednemu przedsiębiorcy”, pojęcie to należy rozpatrywać w kontekście art. 3 Załącznika I do

Rozporządzenia 651/2014 a więc konieczne jest wzięcie pod uwagę pomocy otrzymanej również przez przedsiębiorstwa powiązane.

4. Informacje przedstawiane przez podmiot ubiegający się o pomoc dotyczące otrzymania innej pomocy.

Uwzględniając konieczność zapewnienia przestrzegania zasad kumulacji pomocy, w szczególności w celu nieprzekroczenia limitów wsparcia dostępnego poszczególnym podmiotom oraz mając na uwadze mnogość krajowych podstaw prawnych, w oparciu o które przedsiębiorcy mogą otrzymywać pomoc na walkę z COVID-19, w Rozporządzeniach wprowadzony został m.in. obowiązek przedstawienia informacji o pomocy otrzymanej na innych podstawach prawnych. Wychodząc z założenia, że wnioskodawca może nie mieć wiedzy, czy inna pomoc uzyskana przez niego została udzielona w oparciu o Komunikat, a tym bardziej w oparciu o którą jego sekcję, najbezpieczniej będzie uzyskać informację o wszelkiej pomocy udzielonej po dniu 31 stycznia 2020 r. i w oparciu o informacje przedstawione przez wnioskodawcę zażądać ew. bardziej precyzyjnych danych na temat uzyskanej pomocy. Powyższe wynika w szczególności z bezwzględnego nakazu przestrzegania limitów pomocy, jaka łącznie może być udzielona przedsiębiorcy w oparciu o poszczególne sekcje; zarówno limitów kwotowych – w przypadku pomocy udzielanej w oparciu o sekcję 3.1 Komunikatu, jak i limitów pomocy określanych w relacji do wysokości obrotów i kosztów zatrudnienia – w przypadku pomocy udzielanej w oparciu o sekcję 3.2 lub 3.3 Komunikatu. Dodatkowo MFiPR pragnie zwrócić uwagę na fakt, że jeżeli miałyby zostać przekroczone limity pomocy udzielanej w oparciu o sekcję 3.2 lub 3.3 Komunikatu, możliwe będzie wykazanie zwiększonego zapotrzebowania na finansowanie danego przedsiębiorcy i udzielenie wyższego wsparcia – zgodnie z regulacjami poszczególnych Rozporządzeń.

5. Weryfikacja spełnienia warunków uzyskania pomocy.

Pomoc udzielana na podstawie Rozporządzeń ma szczególny charakter i konieczne jest zapewnienie sprawnej dystrybucji środków. W związku z tym, MFiPR rekomenduje, aby na etapie składania wniosku o udzielenie pomocy i jego oceny bazować na oświadczeniach przedsiębiorcy w szczególności w zakresie jego statusu czy kondycji ekonomicznej. Przydatny w tym zakresie może być formularz dostępny na stronie UOKiK⁸, jednak podmiot udzielający wsparcia może wymagać przedstawienia dodatkowych informacji – np. w zakresie innej pomocy udzielonej danemu wnioskodawcy. Jednocześnie należy podkreślić, że spełnienie warunków udzielenia pomocy wynikających z treści Rozporządzeń należy zweryfikować – w pierwszej kolejności w oparciu o informacje z rejestrów publicznych, do których dostęp ma podmiot udzielający pomocy lub – w przypadku niemożności pozyskania określonych informacji z ww. rejestrów – w oparciu o dokumenty przedstawione przez wnioskodawcę/beneficjenta. Optymalnym rozwiązaniem jest, by prawdziwość informacji zawartych

⁸ https://www.uokik.gov.pl/covid19_a_pomoc_publiczna.php#faq3972

w oświadczeniach zweryfikować przed podpisaniem umowy, gdyż w przypadku negatywnej weryfikacji danego kryterium, z punktu widzenia podmiotu udzielającego wsparcie dużo trudniej jest dochodzić zwrotu nienależnie przyznanych środków, niż odmówić udzielenia pomocy. Niemniej, mając na uwadze potrzebę szybkiego podpisywania umów z beneficjentami w celu przekazania im antykryzysowego wsparcia, dopuszczalne jest weryfikowanie spełnienia warunków przyznania pomocy w oparciu o informacje z właściwych rejestrów/ dokumenty już po jej udzieleniu, nie później jednak niż na moment rozliczenia przyznanego wsparcia.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że weryfikując np. wielkość przedsiębiorstwa, czy jego sytuację ekonomiczną, należy korzystać z koncepcji przedsiębiorstwa wypracowanej na gruncie rozporządzenia 651/2014.

*** Aktualizacja Lipiec 2020**

8. Jak należy interpretować pojęcia „ważny interes przedsiębiorcy” i „ważny interes społeczny” na gruncie „antycovidowych” rozporządzeń pomocowych?*

Wyjaśnienie MFiPR:

Mając na względzie sygnalizowane wątpliwości związane z interpretacją pojęć „ważny interes przedsiębiorcy” i „interes społeczny”, pojawiających się w przepisach rozporządzenia Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 14 kwietnia 2020 r. w sprawie udzielania pomocy z instrumentów finansowych w ramach programów operacyjnych na lata 2014–2020 w celu wspierania polskiej gospodarki w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 oraz rozporządzenia Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie udzielania pomocy ze środków instrumentów inżynierii finansowej podlegających ponownemu wykorzystaniu w celu wspierania polskiej gospodarki w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19, zwanych dalej „rozporządzeniami”, MFiPR pragnie przedstawić następujące wyjaśnienia.

Przedmiotowe klauzule zostały wprowadzone do rozporządzeń w toku notyfikacji projektów rozporządzeń w celu skonkretyzowania przesłanki „odpowiedniego uzasadnienia” zawartej w komunikacie Komisji Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19, warunkującej możliwość przyznania pomocy publicznej na korzystniejszych warunkach, niż wynikające z ogólnych postanowień sekcji 3.2 i 3.3 komunikatu. Służby Komisji nie wyraziły zgody na odwołanie się do przesłanki wskazanej w komunikacie, w związku z czym konieczne było posłużenie się instytucjami znanymi polskiemu prawu, jak najbardziej pojemnymi znaczeniowo a jednocześnie zbliżonymi do koncepcji „odpowiedniego uzasadnienia”.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na fakt, że klauzule podobne do tych użytych w rozporządzeniach dość powszechnie występują na gruncie innych krajowych aktów pranych, np. w Ordynacji podatkowej („interes publiczny”, „ważny interes strony”, „ważny interes podatnika”), czy w ufp („interes publiczny”, „ważny interes dłużnika”, „ważny interes zobowiązanego”) i również nie mają legalnych definicji, dzięki czemu możliwe jest ich elastyczne wykorzystanie. Niemniej, w celu skonkretyzowania treści przedmiotowych pojęć, można kierunkowo korzystać z bogatego orzecznictwa sądów powszechnych i administracyjnych odwołującego się do ww. pojęć⁹, co powinno znacznie ułatwić korzystanie z regulacji odnoszących się do instytucji interesu społecznego i ważnego interesu przedsiębiorcy zawartych w rozporządzeniach.

Niezalenie od powyższego, MFiPR pragnie przypomnieć, że to podmiot udzielający pomocy powinien każdorazowo dokonać oceny spełnienia przesłanek udzielania pomocy przez

⁹ Zob. np.: wyrok NSA z 24.04.2013 r. II GSK 170/12, wyrok NSA z 09.08.2017r. II FSK 965/17, wyrok NSA z 22.04.1999 r. SA/Sz 850/98, wyrok SN z 18.11.1993 r. III ARN 49/93, wyrok NSA z 04.12.2001 r. II SA 2464/00, wyrok NSA z 18.05.2017 r. II FSK 597/16, Wyrok z 27.02.2013 r. II FSK 1326/11, wyrok SA w Warszawie z 16.10.2017 r. VI ACa 954/14, wyrok SA w Warszawie z 13.11. 2018 r. VI ACa 694/18.

konkretny podmiot w oparciu o analizę całokształtu informacji odnoszących się do jednostkowego przypadku.

*** Aktualizacja Lipiec 2020**