

## UZASADNIENIE

W wyroku z dnia 12 grudnia 2011 r. w sprawie P 1/11 (Dz. U. Nr 279, poz. 1644) Trybunał Konstytucyjny (dalej: „TK”) uznał, że:

- 1) art. 5 pkt 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.; dalej: „uzppr”) przez to, że dopuszcza uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa,
- 2) art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 uzppr w zakresie, w jakim dopuszcza uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w toku postępowania o dofinansowanie z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa,
- 3) art. 30c ust. 1 uzppr w zakresie, w jakim uzależnia prawo do skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych w aktach niebędących źródłem powszechnie obowiązującego prawa,

– są niezgodne z art. 87 Konstytucji, ustanawiającym katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego; ww. przepisy w zakresie tam wskazanym tracą moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

TK uznał, że systemu realizacji nie można zaliczyć do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a w tym do aktów prawa miejscowego. Jednocześnie w ocenie TK nie ulega wątpliwości, że systemy realizacji zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, których przestrzeganie jest warunkiem uzyskania dofinansowania w ramach programu operacyjnego – wyznaczają więc określonym podmiotom prawa i obowiązki, które powinny być unormowane w aktach powszechnie obowiązujących.

W uzasadnieniu do wyroku TK odwołuje się co do zasady tylko do regionalnych programów operacyjnych. Jednakże zakres, w jakim TK orzekał o niezgodności przepisów uzppr z Konstytucją jest tego rodzaju, że z upływem terminu określonego w wyroku TK utracą moc regulacje uzppr odnoszące się do ogółu programów operacyjnych.

TK określił maksymalny termin odroczenia utraty mocy obowiązującej, tj. 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. Zgodnie z treścią uzasadnienia do wyroku nowe regulacje, uwzględniające wyrok TK, powinny uregulować sytuację uczestników konkursów w programach operacyjnych na kolejne okresy programowania. Niezależnie od powyższego odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej regulacji uzppr w zakresie, w jakim ich konstytucyjność została zakwestionowana, nie jest wystarczające, zwłaszcza w kontekście zasady  $n+2/n+3$ . Zakwestionowane przepisy utracą moc obowiązującą w ww. zakresie z dniem 27 czerwca 2013 r. Oznacza to konieczność wprowadzenia zmian do uzppr, tak aby z powyższą datą nie powstała luka w postaci braku regulacji prawnych niezbędnych dla prowadzenia postępowań odwoławczych w ramach programów operacyjnych jeszcze w aktualnym okresie programowania.

Podkreślić należy, że przedmiotowa nowelizacja uzppr w odniesieniu do obecnego okresu programowania z konieczności ograniczona jest do niezbędnego minimum mającego na celu wdrożenie wyroku TK, a to ze względu na stopień zaawansowania perspektywy finansowej 2007–2013, a także z uwagi na wytyczne TK zawarte w uzasadnieniu do wyroku. Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 18 października 2011 r., sygn. I OSK 1727/10: „Względy wykładni systemowej nakazują przyjąć, że „orzeczeniem” w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji jest – gdy chodzi o orzeczenia zapadłe w trybie kontroli konstytucyjności prawa – wyłącznie wyrok Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zgodności normy prawnej z wzorcem kontroli, zaś moc powszechnie obowiązującą należy przypisywać wyłącznie sentencjom tych orzeczeń, a nie tezom formułowanym w uzasadnieniach.”.

Nie zmienia to faktu, że szereg kwestii poruszonych w uzasadnieniu do wyroku TK, a nieobjętych jego tezą, jak również ostatecznie nieobjętych przedmiotową nowelizacją, będzie przedmiotem dalszych, odrębnych analiz istniejących rozwiązań prawnych pod kątem ich ewentualnej modyfikacji, mającej służyć wdrażaniu przyszłej perspektywy finansowej. Dotyczyć to będzie w szczególności takich elementów, jak charakter prawny systemu realizacji i dokumentów składających się na ten system, kwestii związanych z ewentualną potrzebą większego umocowania na poziomie ustawy kwestii związanych z samym ubieganiem się (wnioskowaniem) o środki funduszu strukturalnego czy ewentualne fragmentaryczne włączenie odpowiedniego stosowania niektórych spośród przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (chodzi tu o takie kwestie, jak terminy, doręczenia i wyłączenia pracowników).

Uzasadnienie szczegółowe do poszczególnych zmian

Zmiana w art. 1 pkt 1 (dot. art. 5 pkt 11 uzppr)

Proponuje się uchylić przepis, który stanowi definicję „systemu realizacji”, ze względu na to, że wyrok TK zakwestionował jego konstytucyjność, w odniesieniu do procedury odwoławczej. Nie można zapomnieć, że wyrok TK nie dotyczy co do zasady „systemu realizacji”, a procedury odwoławczej, i swoje rozważania koncentruje w obrębie procedury odwoławczej, jednakże ze względów poprawności legislacji zdecydowano o uchyleniu w art. 5 ust. 11.

Zmiana w art. 1 pkt 2 i 3 (dot. dodawanych art. 13a oraz ust. 1a w art. 17)

Zgodnie z art. 4 ust. 1 uzppr politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju określonych w art. 9 uzppr, przy pomocy programów: operacyjnych i rozwoju, o których mowa w art. 15 ust. 4 uzppr, odpowiednio w jego pkt 1 i 2. Zarówno strategie rozwoju, jak i ww. programy określają założenia systemu realizacji (por. odpowiednio art. 12a ust. 1 pkt 9 i art. 13 ust. 1 pkt 6 uzppr – w przypadku strategii, oraz art. 17 ust. 1 pkt 6 uzppr – w przypadku programów). Z tego też powodu zdecydowano dodać przepis materialny, który opisuje system realizacji jako zbiór dokumentów określających zasady, procedury odnoszące się do instytucji uczestniczących w realizacji zarówno polityki rozwoju, jak i programów. Dokumenty te obejmują zagadnienia z zakresu zarządzania, monitoringu, ewaluacji, kontroli i sprawozdawczości oraz sposobu koordynacji działań tych instytucji. Powyższe jest istotne zwłaszcza w kontekście ustawowego obowiązku nałożonego na instytucję zarządzającą do opracowania systemu realizacji, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 8, powodującego konieczność doprecyzowania w ustawie, do czego zobowiązana jest instytucja zarządzająca.

Zmiana w art. 1 pkt 4 (dot. art. 29 uzppr)

Zmiana w art. 29 ust. 2 pkt 11 uzppr ma charakter porządkujący i jest ściśle związana z zakresem pozostałych zmian. Przepis ten w jego aktualnym brzmieniu odwołuje się do środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w ramach systemu realizacji, co w świetle wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r. nie znajduje uzasadnienia, dlatego też wyraźnie wskazano, że w ogłoszeniu o konkursie powinna się znaleźć informacja o przysługujących środkach odwoławczych, ponieważ jest to informacja kierowana do podmiotów, które będą dopiero decydować o złożeniu wniosków o dofinansowanie, jednakże informacja ta ma się opierać na regulacjach ustawowych.

Zmiana w art. 1 pkt 5 (dot. art. 30a uzppr)

Zmiana art. 30a ust. 3 związana jest z wdrożeniem pkt 2 tezy wyroku TK. Doprecyzowano w nim, jakie kwestie powinna uwzględniać informacja przekazywana wnioskodawcy po przeprowadzeniu oceny jego wniosku o dofinansowanie. Między innymi wskazano, że ww. informacja powinna zawierać punktację otrzymaną przez projekt w ramach oceny lub informację o spełnieniu lub braku spełnienia kryteriów wyboru. Alternatywne rozwiązanie w tym zakresie wynika z faktu, że w wielu programach ocena jest przeprowadzana na zasadzie „0 – 1”, tj. projekt nie otrzymuje określonej liczby punktów z oceny danego kryterium, a jedynie weryfikowane jest spełnienie bądź brak spełnienia danego kryterium. Natomiast w każdym przypadku ocena projektu odbywa się w oparciu o kryteria wyboru zatwierdzone przez właściwy komitet monitorujący.

Ponadto na poziomie ustawy wskazano, że informacja przekazywana wnioskodawcy po przeprowadzeniu oceny powinna zawierać jej uzasadnienie, a w przypadku gdy ocena ta jest negatywna, także pouczenie o możliwości wniesienia środka odwoławczego. W przypadku negatywnej oceny projektu jej uzasadnienie umożliwi wnioskodawcy ustosunkowanie się do tych spośród elementów oceny, w zakresie których z oceną tą wnioskodawca się nie zgadza. Informacja przekazywana wnioskodawcy powinna zawierać pouczenie o możliwości wniesienia środka odwoławczego po każdym odrębnym etapie oceny, zakończonym wynikiem negatywnym, jeżeli wynik ten oznacza, że projekt nie może być skierowany do kolejnego etapu oceny lub wyłoniiony do dofinansowania.

Dodatkowo doprecyzowano także zakres pouczenia przekazywanego wnioskodawcy o możliwości wniesienia środka odwoławczego. Precyzyjne wskazanie na poziomie ustawy wymogów, jakie powinny być zachowane przy wnoszeniu środka odwoławczego, jest szczególnie istotne w kontekście przesłanek określonych w projektowanym art. 30b ust. 10, których zaistnienie powoduje pozostawienie ww. środka bez rozpatrzenia.

Zmiana w art. 1 pkt 6 (dot. art. 30b uzppr)

Zmiany w art. 30b mają na celu przede wszystkim wdrożenie pkt 2 tezy wyroku TK.

Z uwagi na fakt, że przedmiotowe zmiany mają dotyczyć aktualnego okresu programowania, a przewidywany termin ich wejścia w życie nastąpi w końcowej fazie realizacji programów operacyjnych na lata 2007–2013, rozważane było, aby – wdrażając wyrok TK – jednocześnie zachować maksymalną stabilność już przyjętych systemów

realizacji. W rezultacie w pierwotnej wersji projektu wskazano, że wnioskodawcy od wyników przeprowadzonej oceny może przysługiwać albo jeden środek odwoławczy (w postaci protestu) albo dwa – w postaci protestu i odwołania, przy czym w tym ostatnim przypadku – o ile system realizacji tak przewiduje. Rozwiązanie to uwzględniało specyfikę zarówno tych programów operacyjnych, które przewidują jeden środek odwoławczy (protest), jak i tych, które przewidują dwa środki (protest i odwołanie). Warto przy tym podkreślić, że liczba przyjętych środków odwoławczych uzależniona jest od specyfiki i charakteru projektów wdrażanych w ramach danego programu, a także od tego, czy właściwa instytucja zarządzająca powierzyła część swoich zadań instytucjom wdrażającym lub pośredniczącym. Według posiadanych danych w 16 programach operacyjnych (w tym w 1 krajowym i 15 regionalnych) funkcjonuje jednoinstancyjna procedura odwoławcza na jej przedsądowym etapie – wnioskodawca może wnieść 1 środek odwoławczy (protest). Natomiast w 4 programach operacyjnych (3 krajowych i 1 regionalnym) wnioskodawca może wnieść dwa środki odwoławcze na przedsądowym etapie procedury odwoławczej (z reguły jest to protest i odwołanie).

Rozwiązanie powyższe spotkało się z krytyką w trakcie konsultacji zewnętrznych projektu ze względu na fakt, że prawo wnioskodawcy do wniesienia drugiego środka odwoławczego w postaci odwołania (w ramach drugiej instancji na poziomie programu operacyjnego), wynikałoby z systemu realizacji, niemającego charakteru aktu powszechnie obowiązującego.

Stąd też ostatecznie zaproponowano nowe brzmienie art. 30b ust. 1, w którym wskazano, że wnioskodawcy, w przypadku negatywnej oceny jego projektu, przysługuje środek odwoławczy w postaci protestu wnoszonego do właściwej instytucji zarządzającej. Jednocześnie w art. 2 zamieszczono regulacje dotyczące aktualnego okresu programowania i ustalonego w tym zakresie schematu procedury odwoławczej (por. uzasadnienie do art. 2 projektu).

W art. 30b ust. 2 doprecyzowano, co należy rozumieć przez „negatywną ocenę”, od której przysługują przewidziane w uzppr środki odwoławcze. Wykorzystano w tym zakresie rozwiązanie funkcjonujące do tej pory i zaakceptowane w orzecznictwie, ujęte w wytycznych horyzontalnych wydanych na podstawie art. 35 ust. 3 uzppr. W 2011 r.

zostały wydane zmienione wytyczne z zakresu procedury odwoławczej<sup>1</sup>, przy czym najistotniejsza zmiana dotyczyła wprowadzenia do nich zalecenia, zgodnie z którym przez negatywną ocenę projektu, o której mowa w art. 30b ust. 1 uzppr, należy rozumieć także przypadek oceny w istocie swej pozytywnej (tj. projekt co do zasady kwalifikuje się do dofinansowania), lecz w praktyce uniemożliwiającej dofinansowanie projektu z uwagi na umieszczenie go na takim miejscu listy rankingowej, które wykracza poza alokację dostępną na konkurs. Wprowadzenie ww. zapisu do wytycznych stanowiło pochodną rozbieżnych linii orzeczniczych sądów administracyjnych w tym zakresie. W rezultacie kierunek orzekania przez sądy administracyjne w tej materii uległ ujednoczeniu<sup>2</sup>.

Treść projektowanego art. 30b ust. 3 jest ściśle związana z wprowadzeniem definicji „negatywnej oceny”. Celem uruchomienia procedury odwoławczej jest zweryfikowanie zasadności przeprowadzonej oceny projektu w zakresie, w jakim z jej wynikami wnioskodawca się nie zgadza, a w przypadku potwierdzenia zarzutów wnioskodawcy – uzyskanie wyższej punktacji przez projekt, co z kolei daje możliwość podpisania umowy o dofinansowanie. W przypadku projektów z tzw. listy rezerwowej, a więc takich, które uzyskały niezbędne minimum punktowe, lecz ich dofinansowanie nie jest możliwe z uwagi na wyczerpanie alokacji na konkurs, uruchamianie procedury odwoławczej uzasadnione jest wyłącznie wówczas, gdy również w przypadku tych projektów ich ocena zostanie zweryfikowana, a procedura odwoławcza wykaże ewentualnie, że projekt winien był otrzymać większą liczbę punktów. Tylko w takim przypadku umożliwi to przesunięcie projektu na wyższą pozycję w rankingu, a w rezultacie da ewentualnie możliwość podpisania umowy o dofinansowanie. Stąd też zastrzeżenie wprowadzone w art. 30b ust. 3, które wyklucza możliwość wniesienia środka odwoławczego w oparciu wyłącznie o zarzut wyczerpania alokacji na konkurs. Wnioskodawca nawet w takim przypadku musi wykazać w swoich zarzutach, w zakresie których elementów oceny

---

<sup>1</sup> Wytyczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych, dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r.

<sup>2</sup> Dla przykładu, w postanowieniu NSA z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. GSK 657/10, Sąd, zajmując stanowisko odnośnie możliwości wnoszenia środków odwoławczych w przypadku projektów z listy rezerwowej wskazał m.in.: „Potwierdzeniem takiej wykładni jest zawarte w Wytycznych stanowisko Ministra Rozwoju Regionalnego o potrzebie umożliwienia wnioskodawcom, których projekty zostały umieszczone na liście rezerwowej, wniesienie środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji, w celu weryfikacji wyników prowadzonej oceny (rozdział 2.2.1.,2). Podobnie w postanowieniu NSA z dnia 6 maja 2010 r., sygn. II GSK 282/10, w uzasadnieniu do którego Sąd, odnosząc się do rozstrzygnięcia WSA z dnia 3 lutego 2010 r., sygn. III SA/Wr 861/09, stwierdził m.in.: „Sąd ten odrzucając skargę winien był ocenić (i uzasadnić przyjęty pogląd), czy organ rozpoznający wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy postąpił zgodnie z prawem nie stosując wytycznych mających zapewnić jednolitość rozpoznawania wniosków i umożliwić stronie wniesienie środka odwoławczego, czy też przyjął, że same wytyczne naruszają przepis prawa, więc nie mogą kształtować obrotu prawnego.”.

projektu jej wyniki są zbyt niskie. Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 3 uzppr, ogłaszając konkurs w celu wyłonienia projektów do dofinansowania, właściwa instytucja podaje m.in. informację na temat kwoty środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów. Zatem każdy wnioskodawca ma świadomość, że kwota ta nie jest nieograniczona i że nie każdy z ubiegających się ma możliwość otrzymania dofinansowania, niezależnie od wyniku oceny projektu (co zresztą wynika wprost z celu wdrażania funduszy strukturalnych, określonego na poziomie regulacji unijnych – dofinansowanie winny uzyskać projekty najlepsze, w najpełniejszym stopniu wpisujące się w cele i priorytety programu operacyjnego, ukierunkowane na wspomaganie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju). Tym samym czynienie zarzutu wyłącznie z faktu wyczerpania się środków przeznaczonych na konkurs jest niecelowe, a wręcz nieuprawnione w świetle celów wdrażania funduszy strukturalnych.

W art. 30b ust. 4–6 określają wymogi formalne dla wnoszonego środka odwoławczego. Ust. 4 w proponowanym brzmieniu wskazuje termin, w jakim należy wnieść protest (14 dni od dnia doręczenia wnioskodawcy informacji o wynikach oceny projektu), a ust. 5 instytucję, do której należy wnieść ww. środek odwoławczy, z uwzględnieniem możliwości wniesienia go za pośrednictwem właściwej instytucji, która dokonała oceny projektu.

Ponadto art. 30b ust. 6 w proponowanym brzmieniu określa podstawowe, wspólne dla wszystkich systemów realizacji wymogi formalne wnoszonych środków odwoławczych, takie jak w szczególności wymóg formy pisemnej czy konieczność określenia wszystkich zarzutów wnioskodawcy względem przeprowadzonej oceny, ze wskazaniem tych spośród kryteriów oceny, w zakresie których kwestionuje on jej wynik. Katalog wymogów formalnych wnoszonego środka odwoławczego jest powiązany z katalogiem przesłanek pozostawienia tego środka bez rozpatrzenia.

W art. 30b ust. 7 wskazano termin rozpatrzenia środka odwoławczego. Termin ten z konieczności określony jest poprzez wskazanie jego maksymalnego zakresu, tak aby uwzględnić specyfikę wszystkich programów operacyjnych. Z uwagi na fakt, że niekiedy stopień skomplikowania poszczególnych projektów wymaga, aby w trakcie rozpatrywania środka odwoławczego i analizy przeprowadzonej oceny zasięgnąć opinii osób posiadających wiedzę ekspercką w danej dziedzinie, wprowadzono możliwość przedłużenia w takim przypadku terminu rozpatrywania środka odwoławczego

o maksymalną, wskazaną w uzppr liczbę dni. W takiej sytuacji istnieje również konieczność poinformowania wnioskodawcy o ww. przedłużeniu terminu. Jednocześnie warto zaznaczyć, że jakkolwiek maksymalny termin określony w uzppr na rozpatrzenie środka odwoławczego to 70 dni, w praktyce termin ten, przyjęty w systemach realizacji, waha się od 14 do 30 dni. Jedynie w przypadku dwóch programów operacyjnych jest on dłuższy – w ramach RPO dla województwa łódzkiego protest rozpatrywany jest w terminie nie dłuższym niż 50 dni. Z kolei w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka termin przewidziany dla rozpatrzenia protestu (przy czym jest to jedyny środek odwoławczy przewidziany w systemie realizacji tego Programu) to 70 dni. Jednak termin obejmuje również etap autokontroli przewidziany w procedurze odwoławczej ustalonej dla PO IG. W przypadku pozytywnego dla wnioskodawcy wyniku ww. autokontroli protest może być rozpatrzony znacznie szybciej. Zgodnie z zastrzeżeniem poczynionym w tym przepisie ww. termin rozpatrzenia protestu nie będzie miał zastosowania w przypadku określonym w art. 30h, a więc w sytuacji braku rozpatrzenia wniesionego środka odwoławczego z uwagi na wyczerpanie alokacji na działanie lub priorytet (por. uzasadnienie do art. 30h).

W art. 30b ust. 8 wskazano, że właściwa instytucja rozpatruje protest z uwzględnieniem art. 60 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, zgodnie z którym do zadań właściwej instytucji zarządzającej należy m.in. zapewnienie, że operacje są wybierane do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie programu operacyjnego oraz że spełniają one mające zastosowanie zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji. Zastrzeżenie to ma za zadanie sygnalizować prawo przysługujące właściwej instytucji zarządzającej (w zakresie powierzonych zadań także właściwym instytucjom pośredniczącym lub wdrażającym) do weryfikowania przeprowadzonej oceny projektu, tak aby zapobiec udzieleniu dofinansowania projektom, które go otrzymać nie powinny z uwagi na brak spełniania określonych kryteriów, a tym samym nie dopuścić do nieuprawnionego wydatku z budżetu europejskiego.

Nowy art. 30b ust. 9 stanowi odpowiednik aktualnie obowiązującego art. 30b ust. 4. Zmiany w jego brzmieniu polegają głównie na wskazaniu wprost na poziomie uzppr możliwych rozstrzygnięć (uwzględnienie albo nieuwzględnienie protestu), a także



konieczności uzasadnienia przyjętego rozstrzygnięcia. Właściwa instytucja, informując wnioskodawcę o wyniku rozpatrzenia jego protestu i uzasadniając swoje rozstrzygnięcie, jednocześnie ma obowiązek pouczenia wnioskodawcy o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na zasadach określonych w art. 30c.

Art. 30b ust. 10 stanowi odpowiednik obowiązującego aktualnie art. 30b ust. 3 uzppr. W zmienionym brzmieniu doprecyzowano, że podstawę wyłączenia konkretnej osoby stanowi jej zaangażowanie w przygotowanie lub ocenę projektu.

W nowym art. 30b ust. 11, odpowiadającym w swej treści dotychczasowemu art. 30b ust. 5, uzupełniono – w stosunku do aktualnie obowiązującego brzmienia – katalog przesłanek uzasadniających pozostawienie bez rozpatrzenia wniesionego środka odwoławczego. Dodane aktualnie przesłanki, takie jak: wniesienie go przez podmiot inny niż wskazany w art. 29 ust. 2 pkt 2, a więc mogący ubiegać się o dofinansowanie, bez podpisu lub bez podania zarzutów pod adresem przeprowadzonej oceny, dotychczas funkcjonowały w obrębie przesłanki z art. 30b ust. 5 pkt 2 uzppr, tj. wniesienia środka odwoławczego w sposób sprzeczny z pouczeniem. Rozpisanie ich wprost na poziomie uzppr w sposób pozytywny wpłynie na przejrzystość procedury odwoławczej i praw wnioskodawców w tym zakresie. Przesłanki pozostawienia bez rozpatrzenia zostały powiązane z wymogami formalnymi dla wnoszonych środków odwoławczych.

Zmiany w art. 1 pkt 7 i 8 (dot. art. 30c oraz art. 30d uzppr)

Zmiany w tym artykule mają na celu przede wszystkim wdrożenie pkt 3 tezy wyroku TK. Zmodyfikowane zostało brzmienie art. 30c poprzez odesłanie w tym przepisie do procedury odwoławczej przed właściwą instytucją. Ogólne sformułowanie użyte w art. 30c ust. 1 („po wyczerpaniu postępowania odwoławczego przed właściwą instytucją ...”) ma na celu objęcie regulacją art. 30c zarówno postępowań przedsądowych przewidzianych wprost w nowelizowanym art. 30b uzppr, jak i w przepisie przejściowym art. 2 projektu nowelizacji. Skarga może być wniesiona po wyczerpaniu procedury odwoławczej określonej na poziomie uzppr, po otrzymaniu przez wnioskodawcę informacji o wyniku rozpatrzenia wniesionego przez niego protestu, o której mowa odpowiednio w art. 30b ust. 9 (por. także art. 2 ust. 6 pkt 2 projektu). Ponadto, w związku z wprowadzeniem do projektu nowego art. 30i w art. 30c ust. 1 wskazano na możliwość wniesienia skargi po otrzymaniu informacji, o której mowa w art. 30i pkt 1.

Termin na wniesienie skargi będzie liczony odpowiednio od dnia doręczenia wnioskodawcy ww. informacji. Tak jak w dotychczas obowiązującym stanie prawnym, skarga wnoszona jest bezpośrednio do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jednocześnie w miejsce dotychczas stosowanego określenia, zgodnie z którym skarga podlega opłacie sądowej, uwzględniając uwagę Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego doprecyzowano, że skarga podlega wpisowi stałemu. W praktyce oznacza to, że zgodnie z § 2 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. (Dz. U. Nr 221, poz. 2193, z późn. zm.), wpis pobiera się w kwocie 200 zł.

Zgodnie z art. 30c ust. 2 skarga wnoszona jest wraz z kompletną dokumentacją w sprawie. W sposób ścisły wiąże się to z dodaniem w art. 30c nowego ust. 2a oraz zmianą art. 30c ust. 5 pkt 2, które w sposób bardziej przejrzysty i jednoznaczny określają warunki, jakie musi spełniać dokumentacja w sprawie, załączona do skargi, aby móc ją uznać za kompletną i w rezultacie – przy braku tej kompletności – pozostawić skargę bez rozpatrzenia. Zmiany w tym zakresie wiążą się z wniesieniem do TK skargi konstytucyjnej o zbadanie zgodności art. 30c ust. 5 pkt 2 uzppr w zakresie, w jakim nakazuje on sądowi administracyjnemu pozostawienie bez rozpatrzenia skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, bez możliwości uprzedniego wezwania do uzupełnienia braków w zakresie dokumentacji czyniącej skargę kompletną w rozumieniu przepisów powołanej ustawy, z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W skardze podniesiono, iż art. 30c ust. 5 pkt 2 jest zbyt rygorystyczny w swej wymowie i w sposób nieuzasadniony ogranicza prawo wnioskodawców do sądu (treść skargi w sprawie SK 8/12 dostępna na stronach internetowych TK). Wyrokiem z dnia 30 października 2012 r., sygn. akt SK 8/12, TK przychylił się do powyższego stanowiska. W rozpatrzonej sprawie Trybunał uznał, że wymóg dołączenia do skargi kompletnej dokumentacji nie byłby przejawem nadmiernego formalizmu i mógłby zostać uznany za uzasadniony, zwłaszcza ze względu na cel postępowania, którym jest zapewnienie sprawnej redystrybucji środków unijnych, gdyby nie to, że niejasne jest, co składa się na kompletną dokumentację w sprawie. Zgodnie z dodanym ust. 2a kompletna dokumentacja, wymagająca załączenia do skargi, obejmuje: wniosek o dofinansowanie, informację o wyniku jego oceny, wniesione środki odwoławcze oraz informację, o której mowa odpowiednio w art. 30b ust. 10 uzppr (o wyniku rozstrzygnięcia protestu) lub w art. 30b ust. 12 uzppr (o wyniku

rozstrzygnięcia odwołania), albo w art. 30h ust. 2 pkt 1 (informacja o pozostawieniu środka odwoławczego bez rozpatrzenia).

Z powodów przedstawionych powyżej dodano również nowy ust. 6 w art. 30c dający podstawę dla sądu administracyjnego do wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia niekompletnej dokumentacji w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania. Zgodnie z sugestią TK wyrażoną w uzasadnieniu do wyroku z dnia 30 października 2012 r. dodaną w ust. 6 regulację w kolejnej wersji projektu rozszerzono o wymóg wniesienia opłaty sądowej. Jak zauważył TK w ostatnim akapicie pkt 5.4 uzasadnienia do ww. wyroku, w świetle standardów wynikających z jego orzecznictwa „w ustawie o polityce rozwoju konieczne jest umożliwienie skarżącemu usunięcia nie tylko braków formalnych skargi, w tym w zakresie jej kompletności, lecz również jej braków fiskalnych wynikających z jej nienależytego opłacenia.”.

W rezultacie konieczne stało się wprowadzenie zmiany także w art. 30d ust. 2, którego zdanie ostatnie stanowi o odpowiednim stosowaniu do skargi kasacyjnej także art. 30c ust. 5. Konieczne stało się uzupełnienie tego przepisu o odwołanie do dodawanego w art. 30c ust. 6.

Ponadto, ponieważ aktualnie obowiązujący art. 30d ust. 3 odwołuje się w swojej treści do art. 30b ust. 1 i 4 i pouczeń tam zawartych, wobec istotnych zmian w treści tego artykułu konieczna stała się modyfikacja odniesień zawartych w tym przepisie.

Zmiana w art. 1 pkt 9 polegająca na dodaniu art. 30h i 30i

W zakresie art. 30h – w praktyce stanowi on jedynie potwierdzenie ogólnej zasady określonej w art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.), zgodnie z którą orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych – także inne osoby.

W zakresie art. 30i – zgodnie z obowiązującym art. 30a ust. 1 pkt 2 zawarcie umowy o dofinansowanie projektu może nastąpić w przypadku, gdy dofinansowanie jest możliwe w ramach dostępnej alokacji na realizację poszczególnych działań i priorytetów. W przypadku gdy wyczerpanie alokacji na konkurs jest jednocześnie związane z wyczerpaniem alokacji na działanie lub priorytet, umożliwienie wnoszenia środków odwoławczych wnioskodawcy mija się z celem i nie stanowi żadnej wartości dodanej po

jego stronie, skoro nawet w przypadku pozytywnego wyniku procedury odwoławczej nie mógłby on otrzymać dofinansowania. Stąd też dalsze rozpatrywanie środków odwoławczych w takim przypadku również jest niecelowe.

Jednocześnie w celu zapewnienia wnioskodawcy konstytucyjnego prawa do sądu będzie on mógł w tej sytuacji wnieść skargę do sądu administracyjnego, z tą jednak świadomością, że nawet w przypadku uwzględnienia skargi przez sąd, ten ostatni będzie miał jedynie uprawnienie do stwierdzenia, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, ale bez możliwości przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez właściwą instytucję w ramach programu operacyjnego.

W art. 2 zawarto regulacje przejściowe dotyczące procedury odwoławczej w ramach programów operacyjnych na lata 2007–2013, mające na celu ich dostosowanie do wymogów wynikających z wyroku TK z 12 grudnia 2011 r.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 projektu wnioskodawcom nadal przysługiwać będą środki odwoławcze w postaci protestu albo protestu i odwołania, jakie obowiązywały dla danego programu operacyjnego przed dniem wejścia w życie niniejszej nowelizacji.

Jednocześnie dla zapewnienia należytego poinformowania ogółu podmiotów o tym, jakie środki odwoławcze przysługują w ramach ww. programów operacyjnych i do jakich instytucji należy je wносить, w art. 2 ust. 2 wprowadzono delegację dla ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, na podstawie której dokona on – w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przedmiotowej nowelizacji – ogłoszenia, w drodze komunikatu, listy programów operacyjnych na lata 2007–2013, w ramach których przysługuje protest albo protest i odwołanie, a także informacji o instytucjach właściwych do rozpatrzenia środków odwoławczych. Instytucje te obejmują zarówno właściwe instytucje zarządzające (jeżeli nie powierzyły one zadań w tym zakresie odpowiednio instytucjom pośredniczącym lub wdrażającym), jak też instytucje pośredniczące i wdrażające, jeżeli odpowiednio na podstawie art. 27 lub art. 32 uzppr zostały im powierzone zadania polegające na rozpatrywaniu środków odwoławczych.

Art. 2 ust. 3–6 określają warunki i wymogi formalne związane z wnoszeniem odwołań. Co do zasady są one analogiczne jak w przypadku protestu (stąd też wskazanie w ust. 3, 4 i 6 na właściwe zastosowanie do odwołań przepisów art. 30a ust. 3 oraz art. 30b, w tym jego ust. 5–8 oraz ust. 10 i 11). W stosunku do protestu, w przypadku odwołania skrócony został termin na jego wniesienie – wnioskodawca zobowiązany jest wnieść odwołanie

w terminie 7 dni od dnia doręczenia mu informacji w przedmiocie rozstrzygnięcia protestu. W przypadku przekroczenia tego terminu, odwołanie pozostawione zostanie bez rozpatrzenia (por. ust. 11 w art. 30b w związku z art. 2 ust. 6). Również elementy informacji, którą właściwa instytucja zobowiązana jest przekazać wnioskodawcy o wyniku rozpatrzenia odwołania, zostały ujednoczone w stosunku do analogicznej informacji przekazywanej po rozpatrzeniu protestu. Informacja ta powinna również obejmować pouczenie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

W art. 3 zamieszczono przepis przejściowy stanowiący, że w przypadku postępowań w zakresie procedury odwoławczej wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy przyjmuje się, że wniesione środki odwoławcze oraz informacje przekazane przez właściwe instytucje wnioskodawcy spełniają wymagania określone w uzppr w brzmieniu nadanym jej przedmiotową nowelizacją.

Przepis ten umożliwi niezakłócone i płynne procedowanie w ramach naborów projektów do dofinansowania, które rozpoczną się przed wejściem w życie nowelizacji. Brak zakłóceń w tym procesie jest szczególnie istotny w kontekście etapu wdrażania, na którym są aktualnie programy operacyjne na lata 2007–2013.

Art. 4 wypełnia zalecenie TK zawarte w uzasadnieniu do wyroku z dnia 12 grudnia 2011 r., związane z brakiem właściwych instrumentów, po stronie instytucji wdrażających programy operacyjne, do odpowiedniej reakcji w przypadku żądania wznowienia postępowania w zakresie oceny projektu, związanego z wejściem w życie ww. wyroku.

Żądanie wznowienia przeprowadzenia oceny projektu rozpatruje instytucja, która poinformowała wnioskodawcę o negatywnej ocenie projektu (tym samym do tej właśnie instytucji należy to żądanie wnieść), o czym stanowi ust. 2 w art. 4.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 nie wznawia się przeprowadzenia oceny projektu, jeżeli zakończony został konkurs lub dana tura konkursu, w ramach którego wnioskodawca ubiegał się o dofinansowanie. Rozwiązanie to zgodne jest ze stanowiskiem TK, który w uzasadnieniu do ww. wyroku wskazał na ograniczenia w zakresie wznawiania postępowań o udzielenie finansowania z programów operacyjnych w związku z niekonstytucyjnością przepisów uzppr w zakresie wskazanym w wyroku. W ocenie TK nie ma ani prawnej, ani praktycznej możliwości wznowienia zakończonych konkursów prowadzonych w ramach regionalnych programów operacyjnych, gdyż przyznane na ich

mocy ściśle określone środki zostały już rozdysponowane i wypłacone beneficjentom, a częściowo także wydane. Otwieranie na nowo zakończonych procedur konkursowych i ponowna ocena wszystkich wniosków o finansowanie prowadziłoby do naruszenia konstytucyjnych praw podmiotów, które uzyskały finansowanie z programów operacyjnych i w dobrej wierze z tego finansowania skorzystały, a to z kolei stanowiłoby drastyczne naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. pkt 4.3 s. 28 uzasadnienia do wyroku).

W przypadku wznowienia postępowania, właściwa instytucja może:

- 1) odmówić uchylecia dotychczasowego rozstrzygnięcia w przedmiocie oceny projektu, jeżeli w wyniku wznowienia przeprowadzenia oceny projektu mogłoby być podjęte wyłącznie rozstrzygnięcie odpowiadające dotychczasowemu. Fakt stwierdzenia niekonstytucyjności niektórych spośród przepisów uzppr nie oznacza, że również ocena dokonana na ich podstawie przeprowadzona została w sposób nieprawidłowy. Jak zauważył TK w uzasadnieniu do wyroku z dnia 12 grudnia 2011 r., „zazwyczaj wynik zakończonych konkursów byłby identyczny także wtedy, gdyby ich zasady (skierowane „na zewnątrz” – do uczestników konkursów) zostały uregulowane w aktach prawa powszechnie obowiązującego.”;
- 2) uchylić dotychczasowe rozstrzygnięcie i przekazać projekt do właściwego etapu oceny. Z sytuacją taką będziemy mieć do czynienia w sytuacji, gdy w wyniku wznowienia przeprowadzenia oceny projektu właściwa instytucja stwierdzi, że w związku ze zgłoszonymi przez wnioskodawcę zarzutami do przeprowadzonej oceny konieczne jest powtórzenie tego jej etapu, którego wynik przesądził o negatywnej ocenie projektu;
- 3) dokonać zmiany wcześniejszego rozstrzygnięcia w przedmiocie oceny projektu i przekazać projekt do kolejnego etapu. Punkt ten znajdzie zastosowanie w sytuacji, w której w wyniku wznowienia przeprowadzenia oceny projektu okaże się, że zarzuty wnioskodawcy zgłoszone pod jej adresem są zasadne i jednocześnie możliwa jest zmiana rozstrzygnięcia i przekazanie projektu do kolejnego etapu oceny bez konieczności powtarzania tego jej etapu, którego wynik przesądził o negatywnej ocenie projektu;
- 4) ograniczyć się do stwierdzenia, że ocena została przeprowadzona w sposób naruszający prawo (przy czym należy to rozumieć jako wydanie rozstrzygnięcia

w oparciu o przepisy, których konstytucyjność została zakwestionowana, a nie jako wadliwe rozstrzygnięcie jako takie), w przypadku gdy zachodzą przesłanki do zmiany wcześniejszego rozstrzygnięcia w tym zakresie, jednakże nastąpiło już wyczerpanie alokacji, o której mowa w art. 30a ust. 1 pkt 2 uzpr.

W przypadku rozstrzygnięć, o których mowa w art. 4 ust. 4 pkt 1 i 4, wnioskodawcy przysługiwać będzie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Ustalona w art. 5 data wejścia w życie nowelizacji związana jest z maksymalnym terminem określonym przez TK, w jakim określone w jego wyroku przepisy uzpr, w zakresie tam wskazanym, utraciłyby moc obowiązującą. Jedynie w przypadku art. 2 ust. 2 projektu zaproponowano jego wejście w życie z dniem ogłoszenia ustawy, co ma na celu jak najszybsze podanie przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do wiadomości publicznej informacji o środkach odwoławczych i instytucjach właściwych do ich rozpatrzenia w odniesieniu do programów operacyjnych na lata 2007–2013, zgodnie z art. 2 ust. 1 projektu.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597) i nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej w tym zakresie.

Projekt ustawy jest objęty prawem Unii Europejskiej i jest z nim zgodny.

Projekt ustawy, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 414, z późn. zm.), został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami na projektem nowelizacji w trybie ww. ustawy.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja

W związku z faktem, że projektowana ustawa będzie miała bezpośredni wpływ na wybrane aspekty funkcjonowania instytucji zaangażowanych w prowadzenie polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym także w procesy zarządzania i wdrażania programów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz pośrednio na podmioty będące adresatami działań prowadzonych w ramach polityki rozwoju, w szczególności na beneficjentów realizujących projekty w ramach ww. programów.

Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Zakres zmian, ograniczony do absolutnego minimum niezbędnego do wdrożenia wyroku TK w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013, powinien pozwolić na utrzymanie rozwiązań prawnych funkcjonujących aktualnie w przyjętych systemach realizacji. Stąd też nowelizacja nie będzie pociągać za sobą konieczności podejmowania przez właściwe instytucje kroków o zasadniczym znaczeniu, a tym samym – nie będzie mieć wpływu na dochody i wydatki budżetu i sektora finansów publicznych.

Również z uwagi na fakt, że ewentualne wznawianie postępowań względem wnioskodawców, którzy zgłoszą takie żądanie, ograniczone jest do konkursów, które nadal będą w toku do dnia upływu terminu wskazanego w art. 4 projektu, nie pociągnie to za sobą dodatkowych kosztów. Weryfikacja oceny projektów, przeprowadzona w rezultacie wniesienia żądania wnioskodawcy o wznowienie postępowania w tym zakresie, będzie dokonywana w ramach toczących się postępowań konkursowych, bez konieczności podejmowania dodatkowych działań w tym zakresie, dedykowanych specjalnie wznawianym postępowaniom. Niemniej jednak należy dodatkowo wziąć pod uwagę konieczność dokonania oceny zwiększonej ilości wniosków o dofinansowanie – ogólna liczba wniosków złożonych w ramach danego konkursu będzie musiała ulec zwiększeniu o wnioski związane z żądaniem wznowienia postępowania w przedmiocie oceny projektu.



#### Wpływ regulacji na rynek pracy

Zakres wprowadzanych zmian powoduje, że przedmiotowa nowelizacja nie będzie miała bezpośredniego wpływu na rynek pracy.

#### Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowana ustawa nie będzie miała bezpośredniego wpływu na konkurencyjność i przedsiębiorczość gospodarki. Kwestie aktualnie uregulowane na poziomie ustawowym są analogiczne do tych, które były uwzględnione w systemach realizacji programów operacyjnych. Niemniej, przeniesienie ich na poziom ustawy powinno wpłynąć pozytywnie na ich odbiór przez wnioskodawców i ułatwić im korzystanie z instrumentów przewidzianych w uzppr.

#### Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Z uwagi na zakres wprowadzanych zmian projektowana nowelizacja nie będzie miała wpływu na sytuację i rozwój regionów. Natomiast w kontekście wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r. zapewni funkcjonowanie procedur odwoławczych w ramach regionalnych programów operacyjnych na poziomie aktu prawnego mającego charakter powszechnie obowiązujący.

#### Konsultacje społeczne

Projekt ustawy został przekazany do konsultacji z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz z partnerami społecznymi:

- 1) Komisją Krajową NSZZ „Solidarność”,
- 2) Forum Związków Zawodowych,
- 3) Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych,
- 4) Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”,
- 5) Pracodawcami RP,
- 6) Business Centre Club,
- 7) Związkiem Rzemiosła Polskiego,
- 8) Radą Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego,
- 9) Polską Akademią Nauk,
- 10) Radą Główną Instytutów Badawczych oraz

#### 11) Radą Działalności Pożytku Publicznego.

Z uwagi na zakres i powód zmian nowelizacja została skonsultowana także z Rzecznikiem Praw Obywatelskich oraz z Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Spośród ww. podmiotów uwagi do projektu zostały zgłoszone przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność”, PKPP „Lewiatan” oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Najistotniejsze uwagi zgłoszone przez te podmioty dotyczyły zakresu nowelizacji, który ich zdaniem jest zbyt wąski i powinien obejmować szereg dodatkowych kwestii. MRR stoi na stanowisku, że proponowany w nowelizacji zakres zmian jest wystarczający dla potrzeb wdrożenia wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r. w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013. W celu dodatkowego wyjaśnienia takiego stanowiska rozbudowano część wstępną niniejszego uzasadnienia.

Pozostałe uwagi w miarę możliwości zostały uwzględnione (np. uwagi NSA w zakresie doprecyzowania przepisów uzppr w przedmiocie opłat, do uiszczenia których zobowiązani są wnioskodawcy wnoszący skargi, czy wydłużenia z 5 do 7 dni terminu, w jakim wnioskodawca zobowiązany jest uzupełnić skargę wniesioną bez kompletnej dokumentacji). Pozostałe uwagi, które nie mogły być uwzględnione ze względu na cel i zakres nowelizacji, zostaną wzięte pod uwagę przy przygotowywaniu regulacji prawnych dla przyszłego okresu programowania (wszystkie uwagi zgłoszone do projektu nowelizacji zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach internetowych MRR).

#### Ocena zgodności regulacji z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot regulacji jest częściowo objęty stosowanymi bezpośrednio przepisami UE i jest z nimi zgodny.

#### Wpływ regulacji na obowiązujące przepisy

Przedmiotowa ustawa wprowadza zmiany jedynie w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Istotną zmianą, w odniesieniu do ww. ustawy w dotychczasowym brzmieniu, jest uregulowanie wprost na poziomie aktu prawnego o charakterze powszechnie obowiązującym, najistotniejszych kwestii związanych z procedurą odwoławczą, stosowaną w ramach ubiegania się i udzielania dofinansowania. Projektowane rozwiązanie w tym zakresie pozwoli na uzyskanie większej jasności w zakresie przysługujących praw i możliwości.

01/58rch