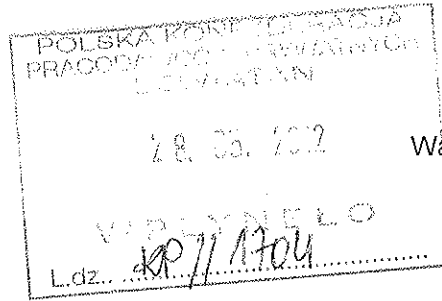




MINISTER  
ROZWOJU REGIONALNEGO

Elżbieta Bieńkowska



Warszawa, 22 maja 2012 r.

DP-I-0213-44/12  
NK6268/12.

Według rozdzielnika

*Stanisław Poniński*, *P. A. Chmiel*

Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.), art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235, z późn. zm.) oraz art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.) zwracam się z uprzejmą prośbą oraz o zaopiniowanie **projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju** w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu.

Przedmiotowy projekt ustawy ma na celu wdrożenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie P 1/11, w którym Trybunał orzekł o niekonstytucyjności niektórych spośród przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.).

*porozumieniem*  
*Jan 14*

Załącznik 1

Rozdzielnik:

1. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”
2. Forum Związków Zawodowych
3. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
4. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”
5. Pracodawcy RP
6. Business Centre Club
7. Związek Rzemiosła Polskiego
8. Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego
9. Polska Akademia Nauk
10. Rada Główna Instytutów Badawczych
11. Rada Działalności Pożytku Publicznego

Ustawa  
z dnia ..... 2012 r.

o zmianie ustawy o zasadach prowadzenie polityki rozwoju

**Art. 1.** W ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2011 r. Nr 279, poz. 1644) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 5 w pkt 11 uchyla się zdanie drugie;

2) w art. 30a ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Właściwa instytucja, o której mowa w ust. 2, pisemnie informuje wnioskodawcę o wynikach oceny formalnej lub merytorycznej jego projektu, wraz z podaniem punktacji otrzymanej przez projekt lub informacji o spełnieniu bądź niespełnieniu kryteriów oceny formalnej lub merytorycznej. Informacja ta zawiera także uzasadnienie oceny oraz pouczenie o możliwości wniesienia środków odwoławczych, na zasadach określonych w art. 30b, zawierające informacje o:

- 1) właściwej instytucji, do której należy wnieść środek odwoławczy;
- 2) terminie i trybie wniesienia środka odwoławczego.”;

3) art. 30b otrzymuje brzmienie:

„Art. 30b. 1. Wnioskodawcy, w przypadku negatywnej oceny jego projektu, przysługują środki odwoławcze:

- 1) protest;
- 2) protest i odwołanie - jeżeli przyjęty system realizacji tak stanowi.

2. Negatywną oceną jest ocena w zakresie spełniania przez projekt kryteriów oceny zatwierdzonych przez komitet monitorujący, w ramach której:

- 1) projekt otrzymał zbyt małą liczbę punktów w ramach oceny formalnej lub merytorycznej, lub nie spełnił kryteriów oceny formalnej lub merytorycznej, na skutek czego nie może być zakwalifikowany do dofinansowania;
- 2) projekt otrzymał liczbę punktów wystarczającą aby zakwalifikować go do dofinansowania, jednak dofinansowanie nie jest możliwe z uwagi na wyczerpanie środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów w ramach konkursu, zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 3, z zastrzeżeniem, że przepisu tego nie stosuje się w przypadku, gdy jednocześnie nastąpiło wyczerpanie alokacji, o której mowa w art. 30a ust. 1 pkt 2.

3. Wnioskodawca, w przypadku negatywnej oceny projektu, może wnieść protest w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w art. 30a ust. 3, do właściwej instytucji wdrażającej, pośredniczącej lub zarządzającej, zgodnie z właściwym systemem realizacji i pouczeniem, o którym mowa w art. 30a ust. 3. Protest jest wnoszony w formie pisemnej i zawiera wszystkie zarzuty, które wnioskodawca zgłasza do przeprowadzonej oceny, w szczególności wskazuje kryteria oceny, w zakresie których uważa wynik oceny za niezasadny.

4. Właściwa instytucja, o której mowa w ust. 3, rozpatruje protest w terminie nie dłuższym niż 70 dni 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, jednak nie więcej niż o kolejne 20 dni, o czym właściwa instytucja informuje na piśmie wnioskodawcę.

5. Rozpatrując protest właściwa instytucja jest związana zakresem zarzutów podniesionych przez wnioskodawcę. Przepis niniejszy nie narusza 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.

6. Właściwa instytucja informuje wnioskodawcę na piśmie o wyniku rozpatrzenia jego protestu. Informacja w tym zakresie zawiera:

- 1) uzasadnienie rozstrzygnięcia;
- 2) pouczenie o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, na zasadach określonych w art. 30c, z zastrzeżeniem ust. 7 i 8.

7. W przypadku, jeżeli system realizacji przewiduje w ramach procedury odwoławczej możliwość wniesienia oprócz protestu także odwołania, wnioskodawca może wnieść odwołanie do właściwej instytucji wdrażającej, pośredniczącej lub zarządzającej, w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w ust. 6. W takim przypadku w pouczeniu, o którym mowa w ust. 6 pkt 2, należy wskazać instytucję, do której należy wnieść odwołanie, a także poinformować o trybie jego wniesienia.

8. Do odwołań stosuje się odpowiednio przepisy art. 30b ust. 3 zdanie drugie oraz ust. 4 i 5. W odwołaniu można podnieść zarzuty, które nie były ujęte w proteście, jedynie w przypadku, gdy ich wcześniejsze podniesienie nie było możliwe z przyczyn niezależnych od wnioskodawcy. Właściwa instytucja informuje wnioskodawcę na piśmie o wyniku rozpatrzenia jego odwołania. Informacja w tym zakresie zawiera:

- 1) uzasadnienie rozstrzygnięcia;
- 2) pouczenie o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, na zasadach określonych w art. 30c.

9. W rozpatrywaniu środków odwoławczych nie mogą brać udziału osoby, które:

- 1) w przypadku protestu – były zaangażowane w ocenę projektu;
- 2) w przypadku odwołania – były zaangażowane w ocenę projektu albo brały udział w rozpatrywaniu protestu.

Przepis art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.<sup>1)</sup>) stosuje się odpowiednio.

10. Nie podlegają rozpatrzeniu środki odwoławcze, jeżeli mimo prawidłowego pouczenia, o którym mowa w ust. 6 pkt 2 i w art. 30a ust. 3, zostały wniesione:

- 1) po terminie;
- 2) do niewłaściwej instytucji;
- 3) przez podmiot niespełniający warunku, o którym mowa w art. 29 ust. 2 pkt 2 ustawy;
- 4) bez podpisu;
- 5) nie spełniają wymogów określonych w art. 30b ust. 3 zdanie drugie ustawy;
- 6) w inny sposób sprzeczny z pouczeniem.”;

4) w art. 30c:

a) ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Po wyczerpaniu środków odwoławczych, o których mowa w art. 30b ust. 1, wnioskodawca może w tym zakresie wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270).

2. Skarga, o której mowa w ust. 1, jest wnoszona przez wnioskodawcę w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w art. 30b ust. 6 lub 8, bezpośrednio do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego wraz z kompletną dokumentacją w sprawie. Skarga podlega opłacie sądowej.”.

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 49, poz. 509, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 169, poz. 1387, z 2003 r. Nr 130, poz. 1188 i Nr 170, poz. 1660, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 78, poz. 682 i Nr 181, poz. 1524, z 2008 r. Nr 229, poz. 1539, z 2009 r. Nr 195, poz. 1501 i Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 40, poz. 230, Nr 182, poz. 1228 i Nr 254, poz. 1700 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 186, poz. 1100.

b) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Kompletna dokumentacja, o której mowa w ust. 2, obejmuje:

- 1) wniosek o dofinansowanie,
- 2) informację o wynikach oceny projektu, o której mowa w art. 30a ust. 3,
- 3) wniesione środki odwoławcze,
- 4) informację, o której mowa w art. 30b ust. 6 lub 8,

wraz z ewentualnymi załącznikami.

Dokumentacja jest wnoszona w oryginale lub w uwierzytelnionej kopii.”,

c) w ust. 5:

- pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) bez kompletnej dokumentacji w rozumieniu ust. 2a;”,

- zdanie ostatnie otrzymuje brzmienie:

„- powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia, z zastrzeżeniem ust. 6.”,

d) dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

„6. W przypadku wniesienia skargi bez kompletnej dokumentacji sąd wzywa wnioskodawcę do jej uzupełnienia w terminie 5 dni od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem pozostawienia bez rozpatrzenia.”;

5) w art. 30d ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Skarga, o której mowa w ust. 1, jest rozpatrywana w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia. Przepis art. 30c ust. 5 i 6 stosuje się odpowiednio.”;

6) po art. 30g dodaje się art. 30h w brzmieniu:

„Art. 30h. Rozstrzygnięcie:

1) sądu, polegające na oddaleniu lub odrzuceniu skargi,

2) podjęte w rezultacie ponownego rozpatrzenia, o którym mowa w art. 30c ust. 3 pkt 1,

kończy procedurę odwoławczą oraz procedurę wyboru projektu.”.

**Art. 2.** Do postępowań w zakresie procedury odwoławczej wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

**Art. 3.** Postępowania toczące się na podstawie ustawy, o której mowa w art. 1, zakończone do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, nie podlegają wznowieniu, a rozstrzygnięcia w nich zapadłe pozostają w mocy.

**Art. 4.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 28 czerwca 2013 r.



## 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 orzekła 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 niniejsza nowelizacja uzppr, mająca zastosowanie 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. Nie zmienia to faktu, że szereg kwestii poruszonych w uzasadnieniu do wyroku TK, a nie objętych jego tezą, będzie przedmiotem dalszych, odrębnych analiz istniejących rozwiązań prawnych pod kątem przygotowania regulacji prawnych mających służyć wdrażaniu przyszłej perspektywy finansowej.

Uzasadnienie szczegółowe do poszczególnych zmian.

#### Zmiana w art. 1 pkt 1:

Zgodnie z aktualnie obowiązującym brzmieniem art. 5 pkt 11 uzppr system realizacji oznacza zasady i procedury **obowiązujące instytucje uczestniczące** w realizacji strategii rozwoju oraz programów, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji; system realizacji **określa również środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy** w trakcie naboru projektów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 3.

W zakresie podmiotowym uzppr co do zasady posługuje się trzema pojęciami:

- 1) beneficjent – definicja zawarta w art. 5 pkt 1 uzppr;
- 2) instytucja – obejmuje: instytucja zarządzająca (art. 5 pkt 2 uzppr), instytucja pośrednicząca (art. 5 pkt 3 uzppr), instytucja wdrażająca (art. 5 pkt 4 uzppr), instytucja audytowa (art. 5 pkt 4a uzppr);
- 3) wnioskodawca – podmiot ubiegający się o dofinansowanie (por. m.in. art. 29 ust. 2 pkt 2 uzppr).

Art. 5 pkt 11 uzppr posługuje się dwoma z ww. pojęć:

- 1) instytucja – art. 5 pkt 11 zdanie pierwsze uzppr – system realizacji oznacza **zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące** w realizacji strategii rozwoju oraz programów, **obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji**;
- 2) wnioskodawca – art. 5 pkt 11 zdanie drugie uzppr – system realizacji **określa również środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy** w trakcie naboru projektów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 3

Zgodnie z § 147 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, **jeżeli w ustawie lub innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu**. W związku z wprowadzeniem w uzppr definicji poszczególnych instytucji uczestniczących w programie operacyjnym, dość oczywiste wydaje się, że w świetle ustalonych zasad techniki prawodawczej intencją ustawodawcy było, aby pojęcie „instytucja” użyte w art. 5 pkt 11 rozumiane było w sposób przyjęty na poziomie uzppr.



Także zakres przedmiotowy art. 5 pkt 11 zdanie pierwsze uzppr przemawia za powyższym stanowiskiem: zasady i procedury składające się na system realizacji, obowiązujące ww. instytucje, **obejmują zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji.** W świetle właściwych rozporządzeń unijnych i treści programów operacyjnych, zatwierdzonych decyzjami Komisji Europejskiej, **zadania w ww. zakresie przypisać można wyłącznie właściwym instytucjom,** a w żadnym przypadku wnioskodawcom.

**Jedynie art. 5 pkt 11 zdanie drugie uzppr dotyczy praw i obowiązków wnioskodawców,** a mianowicie – związanych z możliwością wniesienia środków odwoławczych w ramach procedury odwoławczej, przysługującej wnioskodawcom na etapie ubiegania się o dofinansowanie.

Stąd wykreślenie zdania ostatniego w art. 5 pkt 11 uzppr, mające na celu wdrożenie wyroku TK w tym zakresie.

#### Zmiana w art. 1 pkt 2:

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. M.in. wskazano, że projekt ww. informacja powinna zawierać punktację otrzymaną przez projekt lub informację o spełnieniu lub braku spełnienia kryteriów formalnych. Alternatywne rozwiązanie w tym zakresie wynika z faktu, że w wielu programach ocena formalna jest przeprowadzana na zasadzie „0-1”, tj. projekt nie otrzymuje określonej liczby punktów z oceny danego kryterium, a jedynie weryfikowane jest spełnienie bądź nie danego kryterium.

#### Zmiana w art. 1 pkt 3:

Zmiany w art. 30b mają na celu przede wszystkim wdrożenie pkt 2 tezy wyroku TK. W art. 30b ust. 1 określono jakiego rodzaju środki odwoławcze przysługują wnioskodawcom, tj. protest albo protest i odwołanie, jeżeli system realizacji programu operacyjnego tak stanowi. Z uwagi na fakt, że przedmiotowe zmiany mają dotyczyć aktualnego okresu programowania, a przewidywany termin ich wejścia w życie nastąpi w nieomal końcowej już fazie realizacji programów operacyjnych na lata 2007-2013, istnieje konieczność, aby – wdrażając wyrok TK – jednocześnie zachować maksymalną stabilność już przyjętych systemów realizacji. Projektowane brzmienie art. 30b ust. 1 uwzględnia specyfikę zarówno tych programów operacyjnych, które przewidują jeden środek odwoławczy (protest), jak i tych, które tych środków przewidują dwa (protest i odwołanie). Warto przy tym podkreślić, że liczba przyjętych środków odwoławczych uzależniona jest od specyfiki i charakteru projektów wdrażanych w ramach danego programu. 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 przesądowym etapie procedury odwoławczej (z reguły jest to protest i odwołanie).

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 administracyjnej w tej materii uległ ujednoczeniu<sup>2</sup>.

Art. 30b ust. 3 w proponowanym brzmieniu wskazuje termin, w jakim należy wnieść protest (14 dni od dnia otrzymania informacji o wynikach oceny projektu) oraz – z konieczności w sposób ogólny, alternatywny – właściwą instytucję, do której należy wnieść ww. środek odwoławczy. Różne systemy realizacji przyjmują różne warianty w tym zakresie, w zależności od przyjętego systemu instytucjonalnego oraz zakresu zadań powierzonych poszczególnym instytucjom na podstawie art. 27 uzppr (przewidującego możliwość powierzenia zadań instytucji pośredniczącej) lub art. 32 uzppr (przewidującego możliwość powierzenia zadań instytucji wdrażającej). Stąd też nie jest możliwe wskazanie wprost na poziomie uzppr jednej, wspólnej wszystkim programom operacyjnym, instytucji właściwej do rozpatrzenia środków odwoławczych<sup>3</sup>. Ponadto art. 30b ust. 3 w proponowanym brzmieniu określa podstawowe, wspólne dla wszystkich systemów realizacji, wymogi formalne wnoszonych środków odwoławczych, tj. 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.

W art. 30b ust. 4 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

---

<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 SAWr 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.”.

<sup>3</sup> Rozwiązanie to co do zasady odwzorowuje to, które funkcjonowało na podstawie art. 30 uzppr w brzmieniu obowiązującym do czasu wprowadzenia do niej zmian na mocy tzw. ustawy horyzontalnej.

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 (z reguły jednolicie dla protestu i odwołania w przypadku tych programów, które przewidują możliwość wniesienia 2 środków odwoławczych). 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.

W art. 30b ust. 5 wprowadzono regułę funkcjonującą dotychczas jedynie w formie zalecenia ujętego w wytycznych z zakresu procedury odwoławczej, a mianowicie o związaniu instytucji rozpatrującej środek odwoławczy zakresem zarzutów w nim podniesionych. Nie może to jednak naruszać 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 wdrazającym) 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. 6 stanowi odpowiednik aktualnie obowiązującego art. 30b ust. 4. Zmiany w jego brzmieniu polegają głównie na wskazaniu wprost na poziomie uzppr konieczności uzasadnienia rozstrzygnięcia zapadłego w wyniku rozpatrzenia protestu, a także na dodaniu zastrzeżenia dotyczącego regulacji ujętych w nowym ust. 7 dodanym w art. 30b. Zastrzeżenie to wiąże się z faktem, że w ust. 7 wprost wskazano na możliwość wniesienia kolejnego środka odwoławczego przysługującego na przedsądowym etapie procedury odwoławczej, jeżeli tak stanowi system realizacji. W takim przypadku, w informacji przekazywanej wnioskodawcy na podstawie art. 30b ust. 6 uzppr właściwa instytucja w miejsce pouczenia o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego zamieści pouczenie o możliwości wniesienia odwołania. Pouczenie to powinno uwzględniać wskazanie instytucji właściwej do rozpatrzenia odwołania oraz tryb jego wniesienia. Wnioskodawca może wnieść odwołanie w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji w przedmiocie rozstrzygnięcia jego protestu. Zgodnie z art. 30b ust. 8 przepisy art. 30b ust. 3 oraz 30b ust. 4 i 5 stosuje się w takim przypadku

odpowiednio. Oznacza to, że odwołanie powinno spełniać wymóg formy pisemnej oraz uwzględniać podanie wszystkich zarzutów podniesionych przez wnioskodawcę, przy czym nowe zarzuty mogą być podniesione wyłącznie, gdy nie było to możliwe na wcześniejszym etapie z przyczyn niezależnych od wnioskodawcy. Ponadto, analogiczne jak w przypadku protestu, również do odwołania zastosowanie znajdują wyrażone w art. 30b ust. 4 i 5 reguły w zakresie terminu rozpatrzenia tego środka odwoławczego oraz związanie właściwej instytucji jego zakresem. Właściwa instytucja poinformuje wnioskodawcę o wyniku rozpatrzenia jego odwołania, uzasadniając swoje rozstrzygnięcie i jednocześnie pouczając wnioskodawcę o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Art. 30b ust. 9 stanowi doprecyzowany odpowiednik dotychczasowego art. 30b ust. 3, którego szeroki zakres i jednocześnie ogólnie sformułowane brzmienie dawały zbyt szerokie pole do jego interpretacji, co nie sprzyjało pewności i stabilności rozwiązań prawnych w tym zakresie. Nowe brzmienie, oprócz bardziej jasnego przekazu dla wszystkich odbiorców ww. przepisu, powinno pomóc ujedlinić kierunek orzekania sądów administracyjnych w tym zakresie, ułatwiając jednocześnie składom orzekającym interpretację przepisów uzppr wobec ich bardziej jednoznacznego brzmienia. Jednocześnie dodano zdanie drugie, zgodnie z którym przepisy art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, dotyczącego wyłączeń pracowników, stosuje się odpowiednio (podobnie, jak to ma miejsce w przypadku art. 31 ust. 3 uzppr, dotyczącego ekspertów, którzy mogą być powoływani w celu zapewniania rzetelnej i bezstronnej oceny projektów).

W nowym art. 30b ust. 10, 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, który nie ma przymiotu wnioskodawcy, 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.

#### Zmiany w art. 30c uzppr.

Zmiany w tym artykule mają na celu przede wszystkim wdrożenie pkt 3 tezy wyroku TK.

Zmodyfikowane zostało brzmienie art. 30c ust. 1 poprzez odesłanie w tym nie do procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, jak to miało miejsce dotychczas, lecz – wobec pozostałych zmian w uzppr w tym zakresie – poprzez odwołanie się do środków odwoławczych przewidzianych wprost w tej uzppr i do konkretnego przepisu uzppr, na podstawie którego właściwa instytucja informuje wnioskodawcę o rozstrzygnięciu w przedmiocie tej procedury (jej przedsądowego etapu). Termin na wniesienie skargi będzie liczony odpowiednio od dnia otrzymania przez wnioskodawcę informacji, o której mowa w art. 30b ust. 6 uzppr (o rozstrzygnięciu w przedmiocie protestu) lub informacji, o której mowa w art. 30b ust. 8 (o rozstrzygnięciu w przedmiocie odwołania, jeżeli możliwość jego wniesienia przewiduje system realizacji).

Zmiany art. 30b ust. 2 w sposób ścisły wiążą się z dodaniem w nim 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 p. Danuty Gościniak 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. Skarżąca podniosła, 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). Jakkolwiek MRR nie podziela argumentów przedstawionych w skardze i swojej obszerne stanowisko w tej sprawie wraz z kontrargumentami przedstawił w odpowiedzi skierowanej w tej sprawie do TK, to jednak korzystając z faktu nowelizacji uzppr z związku koniecznością wdrożenia wyroku TK z 12 grudnia 2012 r. postanowiono dokonać pewnych modyfikacji jej przepisów także w zakresie związanych z ze skargą w sprawie SK 8/12. 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. 6 uzppr (o wyniku rozstrzygnięcia protestu) lub w art. 30b ust. 8 uzppr (o wyniku rozstrzygnięcia odwołania).

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 5 dni od dnia otrzymania wezwania.

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

#### Zmiana polegająca na dodaniu art. 30h.

Dodany przepis stanowi regulację analogiczną do tej, która funkcjonowała już na poziomie uzppr przed jej nowelizacją dokonaną na mocy tzw. ustawy horyzontalnej<sup>4</sup>. Zmiana ma na celu wyraźne zaznaczenie momentu, w którym ewentualne dalsze wnoszenie kolejnych środków zaskarżenia czy to na przedsądowym, czy na sądowym etapie procedury odwoławczej, nie miałyby już najmniejszego uzasadnienia i nie stanowiłyby żadnej wartości dodanej pod stronie wnioskodawcy. W szczególności, w przypadku gdy projekt nie spełnia kryteriów merytorycznych, ponowna ocena przeprowadzona, zgodnie z art. 30c ust. 3 pkt 1 uzppr, w granicach związania orzeczeniem sądu, który dokonuje kontroli zapadłych rozstrzygnięć wyłącznie z punktu widzenia ich zgodności z prawem, nie musi w rezultacie dać pozytywnej oceny merytorycznej. Przyjęcie projektu do dofinansowania w wyniku

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. Nr 216, poz. 1370). Art. 30 ust. 6 uzppr w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją dokonaną ustawą horyzontalną stanowił: „6. Rozstrzygnięcie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy kończy procedurę wyboru projektu.”.

rozstrzygnięcia właściwego sądu pomimo braku spełnienia przez ten projekt kryteriów merytorycznych, prowadziłoby do naruszenia przepisów rozporządzeń unijnych zarówno w zakresie kompetencji właściwej instytucji zarządzającej, jak i zasady, że dofinansowanie mogą otrzymać jedynie projekty spełniające kryteria wyboru zatwierdzone przez komitet monitorujący i spełniające zasady wspólnotowe i krajowe, w tym wynikające z różnych odrębnych regulacji unijnych.

W art. 2 zamieszczono przepis przejściowy stanowiący, że do postępowań w zakresie procedury odwoławczej wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy stosuje się jej przepisy. Wynika to z faktu, że wraz z planowanym dniem wejścia w życie tej ustawy jednocześnie utraciłyby moc obowiązującą jej przepis wymienione w wyroku TK i w zakresie tam wskazanym. Tym samym, niezależnie od intencji TK wyrażonych w pkt 4.2. uzasadnienia do wyroku, nie ma możliwości utrzymania dotychczasowych reguł przez okres dłuższy, aniżeli do dnia 27 czerwca 2013 r.

Art. 3 wiąże się z postulatem wyrażonym przez TK w uzasadnieniu do wyroku, w którym TK opowiedział się za koniecznością pilnego wprowadzenia do uzppr regulacji, które ograniczyłyby możliwość wzruszania rozstrzygnięć, jakie zapadły w ramach zakończonych już postępowań konkursowych. Ich wznawianie zdaniem TK powodowałoby naruszenie innych ważnych zasad konstytucyjnych, takich jak zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak zauważył TK: *„Otwieranie na nowo w takiej sytuacji „skonsumowanych” procedur konkursowych i ponowna ocena wszystkich wniosków o finansowanie prowadziłaby do naruszenia konstytucyjnych praw podmiotów, które uzyskały finansowanie z programów operacyjnych i w dobrej wierze z tego finansowani skorzystały. Tego typu rozwiązanie stanowiłoby drastyczne naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. art. 2 Konstytucji). Respektowanie art. 87 Konstytucji w sferze polityki rozwoju nie może bowiem odbywać się kosztem pogwałcenia innych przepisów ustawy zasadniczej. Byłoby to tym bardziej niesprawiedliwe, że zazwyczaj wynik zakończonych konkursów byłoby identyczny także wtedy, gdyby ich zasady (skierowane „na zewnątrz” – do uczestników konkursów) zostały uregulowane w aktach prawa powszechnie obowiązującego.”*

Ustalona w art. 4 data wejścia w życie nowelizacji związana jest z maksymalnym terminem zakreślonym przez TK, w jakim określone w jego wyroku przepisy uzppr, w zakresie tam wskazanym, utraciłyby moc obowiązującą.

## CENA SKUTKÓW REGULACJI

### Podmioty, na które oddziałuje 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 dochody i wydatki budżetu i sektora finansów publicznych

Zakres zmian, ograniczony do absolutnego minimum niezbędnego dla wdrożenia wyroku TK w odniesieniu do okresu programowania 2004-2006, powinien pozwolić na utrzymanie rozwiązań prawnych funkcjonujących aktualnie w przyjętych systemach realizacji. Stąd też nowelizacja nie powinna pociągnąć za sobą konieczności podejmowania przez właściwe instytucje kroków o zasadniczym znaczeniu, a tym samym – nie powinna mieć wpływu na dochody i wydatki budżetu i sektora finansów publicznych.

### Wpływ regulacji na rynek pracy

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

### Wpływ regulacji na konkurencyjność i przedsiębiorczość gospodarki

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 regionów

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 2012 r. zapewni funkcjonowanie procedur odwoławczych w ramach regionalnych programów operacyjnych na poziomie aktu prawnego mającego charakter powszechnie obowiązujący.

### Konsultacje społeczne

Projekt ustawy zostanie przesłany do konsultacji przedstawicielom samorządu terytorialnego na poziomie poszczególnych województw, w szczególności instytucjom zarządzającym poszczególnymi regionalnymi programami operacyjnymi. Projekt przesłany też zostanie do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, przedstawicielom ogólnopolskich organizacji samorządu terytorialnego (Unia Miasteczek Polskich, Związek Województw RP, Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Unia Metropolii Polskich, Związek Powiatów Polskich), przedstawicielom ogólnopolskich związków zawodowych (Komisja Krajowa NSZZ "Solidarność", Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych) oraz związków pracodawców (Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, Konfederacja Pracodawców Polskich, Business Centre Club), a także do organizacji pożytku publicznego (Rada Działalności Pożytku Publicznego), jak również do przedstawicieli ośrodków naukowych. Z uwagi na zakres i powód zmian nowelizacja zostanie skonsultowana także z Rzecznikiem Praw Obywatelskich oraz z Naczelnym Sądem Administracyjnym. Wszelkie uwagi i stanowiska wyrażone w trakcie planowanych konsultacji zostaną wnikliwie przeanalizowane i w przypadku ich zasadności oraz

zgodności z przyjętą koncepcją projektu zostaną wykorzystane w dalszym procesie legislacyjnym dotyczącym projektowanej regulacji.

Każda wersja projektu zostanie umieszczona na stronie internetowej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

#### 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 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.