

# Koronawirus a specustawa funduszowa – uwagi do ustawy



Brysiewicz & Wspólnicy

RADCOWIE PRAWNI

## Koronawirus w Ministerstwie Funduszy

W ramach tarczy antykryzysowej zmienianych jest obecnie szereg aktów prawnych. Także Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej po przygotowaniu rekomendacji dla instytucji, o których pisaliśmy w alercie [Koronawirus – podjęte działania i postulaty dotyczące zmian w zakresie realizowania projektów unijnych](#), zaproponowało swoją „specjalną” ustawę o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 (dalej jako „specustawa funduszowa” lub „projekt ustawy”). Ustawa została 3 kwietnia 2022 przyjęta przez Sejm. Ustawa wprowadza zasady specjalne w odniesieniu do rozliczania i wybierania projektów.

Specustawa funduszowa podjęta „w związku z COVID-19” zakłada istotne, niekiedy fundamentalne zmiany w polityce wdrażania funduszy, zmieniając wiele regulacji zawartych w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020<sup>1</sup>

Ustawa zawiera szereg rozwiązań, które mają zapewnić beneficjentom, ale także samym instytucjom, możliwość w miarę bezbolesnego przebrnięcia przez panującą obecnie epidemię.

Problem polega na tym, że o ile cel przyświecający twórcom jest szlachetny, o tyle wykonanie trudno uznać za poprawne. Niestety duża część proponowanych przepisów specustawy funduszowej znacząco odbiega od standardów wynikających z zasady pewności prawnej czy przejrzystości.

---

<sup>1</sup> Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1431 (dalej jako: „ustawa wdrożeniowa”)



## Specustawa funduszowa pomija regulacje unijne

Rozporządzenie 1303/2013<sup>2</sup> ustanawia ramy prawne dystrybucji środków unijnych pozwalające poszczególnym państwom członkowskim w granicach określonych ich przepisami w ramach autonomii proceduralnej przyjąć przepisy krajowe i podjąć odpowiednie działania w celu dystrybucji środków unijnych. W krajowym porządku prawnym sposób dystrybucji środków unijnych reguluje ustawa wdrożeniowa, która wprost opiera się na rozporządzeniu ogólnym.

Specustawa funduszowa chociaż znacząco zmienia i modyfikuje rozwiązania przyjęte w ustawie wdrożeniowej, nie zawiera nawet śladu odniesienia do unijnego rozporządzenia ogólnego. Wypadałoby, w przypadku wprowadzania specjalnych rozwiązań dla funduszy unijnych, aby rozwiązania krajowe przynajmniej notyfikowały fakt istnienia takiego rozporządzenia. Tymczasem, zarówno w treści specustawy funduszowej, jak i w treści jej uzasadnienia, nie sposób znaleźć nawet śladu odwołania do przepisów unijnych. Pozostaje zapytać czy to błąd czy świadome pominięcie? Lektura dalszych postanowień ustawy doprowadzi nas do wniosku, że to jednak nie jest błąd... jakich wiele w tym projekcie.

Zatem prawodawca krajowy świadomie nie uwzględnił w treści przepisów specustawy funduszowej regulacji wynikających z przepisów unijnych, które znajdują pierwszeństwo zastosowania. W konsekwencji przepisy specustawy mogą doraźnie pozytywnie wpłynąć na efektywność wydatkowania środków unijnych, ale w dłuższej perspektywie mogą wystąpić poważne problemy z rozliczeniem

---

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (dalej jako: „**Rozporządzenie ogólne**”)

programów operacyjnych. W tym zakresie można jednak oczekiwać dużej elastyczności ze strony Komisji Europejskiej, która również musi uwzględnić w swoich działaniach okoliczności związane z COVID-19.

### Pozytywne czy negatywne zmiany?

Należy podkreślić, iż epidemia związana z COVID-19 stanowi klasyczny przypadek związany z wystąpieniem siły wyższej. W każdej umowie czy porozumieniu o dofinansowaniu projektu znajduje się klauzula umożliwiająca jej zmianę w razie wystąpienia siły wyższej. Stąd bezprzedmiotowa jest część przepisów specustawy funduszowej, które mają umożliwić zmiany harmonogramów realizacji projektów czy ograniczeniem ich realizacji (art. 11 i 12 ust. 1 ustawy). Oczywiście, w aktualnym stanie prawnym nie jest możliwe utrzymanie przyznanego dofinansowania projektu, jeżeli powyższe modyfikacje skutkowałyby naruszeniem kryteriów wyboru. Dlatego za niezbędne należy uznać ujęcie w specustawie funduszowej przepisu umożliwiającego zmianę, która może wpływać negatywnie na spełnienie kryteriów wyborów (art. 12 ust. 1 ustawy).

Zupełnie niezrozumiałe i nieproporcjonalne do ryzyka związanego z COVID-19, jest umożliwienie zmiany Regulaminu konkursu w sposób, który może skutkować nierównym traktowaniem wnioskodawców (art. 7 ustawy).

Pozytywnie należy ocenić możliwość stwierdzenia zachowania terminu na złożenie wniosku o dofinansowanie, jeżeli jego uchybienie było spowodowane COVID-19 czy wydłużeniem z tego powodu terminów na uzupełnienie wniosków o dofinansowanie (art. 8-9 ustawy). Podobnie, za niezbędne należy przyjąć uelastycznienie zasad pracy Komisji ds. wyboru projektów czy komitetu monitorującego (art. 16 ustawy).

Zmianą adekwatną do ryzyka związanego z epidemią jest wprowadzenie nowego tzw. nadzwyczajnego trybu wyboru projektów, których celem

jest ograniczenie wystąpienia negatywnych skutków COVID-19 (art. 10 ustawy). Należy również pozytywnie ocenić zmiany w zakresie zasad rozliczenia Projektów (art. 13 ustawy). Podobnie za niezbędne należy uznać uelastycznienie procedur zmiany programów operacyjnych na skutek wystąpienia COVID-19 (art. 14 ustawy) czy procedur kontroli oraz audytu (art. 17 ustawy).

Ciekawym blokiem są zmiany odnoszące się do procedury odwoławczej. Specustawa funduszowa próbuje wypełnić lukę prawną, która była negatywnie oceniana przez doktrynę, czyli braku możliwości przywrócenia terminu na złożenie protestu np. spowodowanego siłą wyższą. Po wejściu w życie specustawy funduszowej, gdy na skutek wystąpienia COVID-19 było niemożliwe lub utrudnione terminowe wniesienie protestu, właściwa instytucja może przedłużyć ten termin, ale nie dłużej niż 30 dni (art. 18 ust. 1 ustawy). Pozytywnie należy ocenić umożliwienie złożenie protestu w formie elektronicznej (art. 18 ust. 2 ustawy). Oczywiście dużą niepewność prawną wprowadza przekazanie właściwej instytucji decyzji co do sposobu wnoszenia protestu (art. 18 ust. 3 ustawy).

Bardzo dobrym kierunkiem jest propozycja zmian związanych z uelastycznieniem regulacji w zakresie stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych przez właściwe instytucje (art. 25 ustawy). Ponadto, w celu łagodzenia skutków wystąpienia COVID-19 pozytywne należy ocenić, umożliwienie właściwemu organowi na wniosek zobowiązanego stosowania ulgi w spłacie zobowiązań (art. 25 ustawy) czy zaniechanie wykluczenia beneficjenta z możliwości otrzymania środków unijnych, jeżeli niedokonanie zwrotu środków przez beneficjenta było skutkiem wystąpienia COVID-19 (art. 27 ustawy).



## Beneficjenci zwolnieni z odpowiedzialności za nieprawidłowości... case by case

Projekt ustawy przewiduje, że nieprawidłowość indywidualna będąca bezpośrednim skutkiem wystąpienia COVID-19 nie będzie skutkowała obciążeniem beneficjenta odpowiedzialnością – odpowiedzialność w tym zakresie przejdzie na Skarb Państwa – o ile beneficjent wykaże, że pomimo dochowania należytej staranności nie był w stanie zapobiec wystąpieniu tej nieprawidłowości (art. 5 ustawy).

Dodatkowo przewidziano, że kwalifikowalne będą wydatki na niezrealizowane cele, jeżeli beneficjent wykaże, że z dochowaniem należytej staranności i w odpowiednim czasie podejmował niezbędne działania służące ich odzyskaniu (art. 6 ustawy).

Chociaż idea wyrażona w tych przepisach jest jak najbardziej słuszna, nie widzimy żadnej potrzeby ich uchwalania. Zasada nieobciążania beneficjenta odpowiedzialnością za okoliczności od niego niezależne wynika z samej definicji nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 2 pkt 36 Rozporządzenia ogólnego „nieprawidłowość” oznacza każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, **wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego** zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem.

Z samej definicji nieprawidłowości wynika zatem, że nie można obciążać beneficjenta odpowiedzialnością za okoliczności nie wynikające z jego

działania lub zaniechania, tj. leżące poza nim. Zasada ta wielokrotnie była potwierdzana w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>3</sup>.

Z drugiej strony państwo jest odpowiedzialne za nieodzyskane kwoty i zasada ta wynika z przepisów rozporządzenia ogólnego.

*Jeżeli kwoty nienależnie wypłacone beneficjentowi nie mogą być odzyskane i jest to wynikiem błędu lub zaniechania ze strony państwa członkowskiego, dane państwo członkowskie jest odpowiedzialne za zwrot takiej kwoty do budżetu Unii. (art. 122 ust. 2 Rozporządzenia ogólnego).*

Wreszcie projektowane przepisy mogą być odczytane jako bezpośrednie naruszenie przepisów rozporządzenia ogólnego. **Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o nieodzyskiwaniu nienależnie wypłaconej kwoty, jeżeli kwota, która ma zostać odzyskana od beneficjenta, nie przekracza – bez odsetek – 250 EUR tytułem wkładu z funduszy polityki spójności.** (art. 122 ust. 2 Rozporządzenia ogólnego).

Wprowadzenie ww. przepisów nie tylko jest zbędne – z uwagi na już istniejące uregulowania, ale w rzeczywistości niczego nie usprawnia. Za każdym razem przecież dana instytucja, aby nie obarczać beneficjenta odpowiedzialnością za nieprawidłowość będzie musiała ustalić czy doszło do niej na skutek działania beneficjenta czy na skutek COVID-19.

## Koronawirus i tak case by case

Większość przepisów Ustawy Covidowej zawiera zastrzeżenie „**w przypadku, gdy na skutek wystąpienia COVID-19**”. W tym jednym zastrzeżeniu zawiera się cały nonsens części przepisów ustawy – zastosowanie jej postanowień np. w zakresie kwalifikowania

<sup>3</sup> por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2017 r. II GSK 4487/16, z dnia 12 grudnia 2014r., sygn. akt II GSK 1467/13, z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. akt II GSK 3449/15, wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt V SA/Wa 924/17

nieprawidłowości jako spowodowanych Covid (art. 5 i 6 specustawy), przedłużenia terminu na złożenie wniosków o dofinansowanie (art. 8) protestów (art. 18), aneksowania umów o dofinansowanie (art. 12) czy złożenia wniosków o ulgi (art. 25) lub zawieszenie postępowań administracyjnych (art. 20) **będzie wymagało analizy jednostkowych przypadków**. Dokładnie taką samą możliwość wszyscy beneficjenci mają już obecnie na gruncie obowiązujących przepisów.

- ⇒ W przypadku nieprawidłowości już z samej jej definicji wynika, że obejmuje ona naruszenie prawa powstałe w wyniku działania lub zaniechania beneficjenta. Brak realizacji określonych zadań w projekcie, nieosiągnięcie określonych celów, czy brak określonych zamówień spowodowany Covid-19 wyklucza istnienie nieprawidłowości i to już na gruncie obowiązujących przepisów, ponieważ trudno przypisać za te okoliczności odpowiedzialność beneficjentowi (brak jego działania lub zaniechania).
- ⇒ Możliwość aneksowania umów o dofinansowanie już została przewidziana bezpośrednio w treści samych umów – we wzorach umów jest szeroko opisana procedura zmiany – i niewątpliwie okoliczności związane z pandemią nakazują każdej instytucji na uzasadniony wniosek beneficjenta zaakceptować zmiany w projekcie. Przepis ustawy nakazujący takie działania jest zbędny.
- ⇒ Na marginesie należy też wskazać, że umowy o dofinansowanie przewidują również siłę wyższą – klauzula siły wyższej została w tych umowach opisana w sposób wyczerpujący i może stanowić samoistną podstawę do zmiany stosunków umownych<sup>4</sup>.
- ⇒ Również pozostałe elementy specustawy funduszowej wydają się zbędne w świetle już istniejących regulacji i orzecznictwa. Przykładowo niemożność dotrzymania terminu na wniesienie

---

<sup>4</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2015 r. I CSK 878/14 czy Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2013 r. II CSK 241/12



środka odwoławczego stanowi podstawę wniosku do jego przywrócenia.

⇒ Podobnie można zastanowić się nad celowością zawieszania postępowań administracyjnych

## **Koronawirus a umowy o dofinansowanie**

Specustawa ingeruje także bezpośrednio w treść umów o dofinansowanie przewidując przedłużenie terminów na złożenie wniosków o płatności pośrednie o 30 dni oraz terminu realizacji projektu o 90 dni. Dodatkowo, jak wskazano wyżej, beneficjenci będą mieli możliwość wnioskowania o przedłużenie tych terminów, a także dokonywania innych zmian w umowie w przypadku, gdy na skutek wystąpienia COVID-19 realizacja postanowień umowy o dofinansowanie projektu w zakresie wynikającym z zatwierdzonych kryteriów wyboru projektów jest niemożliwa lub znacznie utrudniona.

Wskazane propozycje co do zasady słuszne nie wymagają zmian na poziomie ustawy, czy wręcz nie mogą być ustawą zmienione. Trudno traktować poważnie przepis art. 13 specustawy, który mówi o wydłużeniu terminów na złożenie wniosku o płatności pośrednie i terminu realizacji projektu obowiązujących na podstawie cywilnoprawnej umowy o dofinansowanie.

Przedłużenie terminów jest jak najbardziej zasadne, niemniej powinno ono wynikać z woli obydwu stron. Wystarczające w tym zakresie byłyby zatem rekomendacje instytucji zarządzającej skierowane do instytucji (co już zresztą nastąpiło).

## **Ulgi w spłacie zobowiązań z decyzji zwrotowych, a także możliwość wstrzymania wykonania decyzji**

Ustawa przewiduje również, w odniesieniu do już wydanych decyzji o zwrocie środków, że organy mogą podjąć decyzję o wstrzymaniu ich

wykonania (art. 21 ustawy) lub o umorzeniu należności zwrotowych (art. 25 ustawy) „w celu ograniczenia skutków wystąpienia COVID-19”.

Dodatkowo beneficjent, który nie zwrócił środków „wskutek COVID-19” nie będzie podlegał wykluczeniu z możliwości ubiegania się o dofinansowanie (art. 27 ustawy).

O ile zrozumiąla jest potrzeba reakcji w związku z COVID-19 to nie może ona prowadzić do dalej idących skutków niż obecnie wynikające z przepisów.

Beneficjenci już na gruncie obowiązujących przepisów mogą wnosić o umorzenie zaległości powołując się np. na stan związany z COVID-19<sup>5</sup>, niemniej uzyskanie umorzenia lub rozłożenia na raty należności zwrotowych wymaga wykazania określonych przesłanek. Przyjęcie generalnego odstępstwa „w celu ograniczenia skutków wystąpienia COVID-19”, prowadzi nie tylko do obejścia tego przepisu, ale pozostaje niezgodne z przepisami unijnymi.

Przepisy te są co najmniej niebezpieczne dla systemu wdrażania i mogą prowadzić do stwierdzenia nieprawidłowości systemowej przez Komisję Europejską, jako systemowe uchylenie się przez państwo członkowskie od obowiązku odzyskiwania kwot.

Działania podejmowane w zakresie procedur odzyskiwania środków unijnych są działaniami podejmowanym na rachunek budżetu Unii, w celu usuwania nieprawidłowości - są zatem częścią tej samej dyspozycji gwarantującej dobre zarządzanie funduszami Unii i ochronę jej interesów finansowych. Systemowe przyjęcie w ustawie, że działania takie nie będą wykonywane „w związku z COVID-19” stanowi bezpośrednie naruszenie przepisów rozporządzenia ogólnego.

---

<sup>5</sup> Por. np. wytyczne Ministra Finansów <https://www.gov.pl/web/kas/zasady-udzielania-ulg-podatkowych>

\*\*\*

W związku z nadzwyczajną sytuacją pozostajemy do Państwa dyspozycji telefonicznie oraz mailowo i zachęcamy do kontaktu.



**Krzysztof Brysiewicz**

radca prawny

Brysiewicz i Wspólnicy sp.k.

Tel. +48 604 642 929

E-mail: [krzysztof.brysiewicz@biw.legal](mailto:krzysztof.brysiewicz@biw.legal)



**Rafał Poździk**

Prof. ucz. dr hab./radca prawny

Brysiewicz i Wspólnicy sp.k.

Tel. +48 605 076 363

E-mail: [rafal.pozdzik@biw.legal](mailto:rafal.pozdzik@biw.legal)