

POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE W RAMACH PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 3 KWIETNIA 2020 r. O
SZCZEGÓLNYCH ROZWIĄZANIACH WSPIERAJĄCYCH REALIZACJĘ PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ZWIĄZKU Z WYSTĄPIENIEM COVID-19 W 2020 R. –
Komentarz Departamentu Prawnego MFiPR – 7 maja 2020 r.

W związku z wystąpieniem w 2020 r. choroby zakaźnej COVID-19 wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej dalej „COVID-19”, została uchwalona ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. (Dz. U. poz. 694), zwana dalej „specustawą funduszową”.

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

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

Z uwagi na wyjątkowy charakter zaistniałych okoliczności specustawa funduszowa wprowadza regulacje stanowiące odstępstwa i wyjątki od obowiązujących zasad wdrażania, realizacji i rozliczania projektów w ramach programów operacyjnych, w tym także w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹, zwanej dalej „ufp”.

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

Przepisy specustawy funduszowej w zakresie szczególnych reguł dotyczących postępowań administracyjnych w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp zawarte są w art. 19-21, art. 25 oraz art. 28 i 29 specustawy funduszowej. Przesłanki warunkujące

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.)

POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE W RAMACH PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 3 KWIEŃNIA 2020 r. O
SZCZEGÓLNYCH ROZWIĄZANIACH WSPIERAJĄCYCH REALIZACJĘ PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ZWIĄZKU Z WYSTĄPIENIEM COVID-19 W 2020 R. –
Komentarz Departamentu Prawnego MFiPR – 7 maja 2020 r.

zastosowanie powyższych przepisów skonstruowane zostały wokół pojęcia „skutku wystąpienia COVID-19” oraz „negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19”.

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

Przepisy specustawy funduszowej w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp znajdują zastosowanie do postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie art. 64, art. 189 i art. 207 ufp. Do postępowań dotyczących powyższych należności stosuje się, zgodnie z regułą wyrażoną w art. 67 ufp, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego² (Kpa) oraz odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że przepisy specustawy funduszowej wprowadzają ściśle określone odstępstwa od podstawowych uregulowań proceduralnych (wskazanych powyżej), które mogą być stosowane w przypadku spełnienia określonych w tych przepisach przesłanek. **Natomiast w zakresie w jakim przepisy specustawy funduszowej nie znajdują zastosowania postępowania dotyczące należności z art. 60 pkt 6 ufp powinny być prowadzone w standardowym reżimie prawnym, określonym w art. 67 tej ustawy.**

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm.)

Terminy na załatwienie sprawy

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

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

Zgodnie z art. 19 pkt 1 specustawy funduszowej w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 prowadzenie postępowania administracyjnego w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jest niemożliwe lub utrudnione: 1) terminy na załatwienie sprawy, określone w art. 35 § 3 Kpa, ulegają przedłużeniu o 3 miesiące.

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

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

Ocena czy prowadzenie danego postępowania w kontekście skutków wystąpienia COVID-19 (zarówno bezpośrednich jak i pośrednich) jest niemożliwe lub jest utrudnione należy do

POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE W RAMACH PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 3 KWIEŃNIA 2020 r. O
SZCZEGÓLNYCH ROZWIĄZANIACH WSPIERAJĄCYCH REALIZACJĘ PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ZWIĄZKU Z WYSTĄPIENIEM COVID-19 W 2020 R. –
Komentarz Departamentu Prawnego MFiPR – 7 maja 2020 r.

organu prowadzącego to postępowanie, przy czym komentowany przepis znajdzie zastosowanie jeśli organ dyskrecjonalnie uzna, że powyższa przesłanka została spełniona. W przedmiocie ustalenia czy prowadzenie postępowania jest niemożliwe albo utrudnione nie ma konieczności wydawania żadnego odrębnego rozstrzygnięcia, ani dokonywania w tym zakresie żadnych sformalizowanych czynności (dobrą praktyką organów powinno być informowanie stron o przedłużeniu postępowania na podstawie art. 19 pkt 1 specustawy, natomiast nie jest prawnie wymagane doręczenie stronie oficjalnego zawiadomienia w tym zakresie).

Zgodnie z art. 19 pkt 2 specustawy funduszowej w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 prowadzenie postępowania administracyjnego w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jest niemożliwe lub utrudnione: przepisów art. 36–38 Kpa nie stosuje się.

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

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

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

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

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

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

§ 2. Ponaglenie zawiera uzasadnienie.

§ 3. Ponaglenie wnosi się:

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

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

§ 4. Organ prowadzący postępowanie jest obowiązany przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego

POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE W RAMACH PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 3 KWIETNIA 2020 r. O
SZCZEGÓLNYCH ROZWIĄZANIACH WSPIERAJĄCYCH REALIZACJĘ PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ZWIĄZKU Z WYSTĄPIENIEM COVID-19 W 2020 R. –
Komentarz Departamentu Prawnego MFiPR – 7 maja 2020 r.

otrzymania. Organ przekazuje ponaglenie wraz z niezbędnymi odpisami akt sprawy. Odpisy mogą zostać sporządzone w formie dokumentu elektronicznego. Przekazując ponaglenie, organ jest obowiązany ustosunkować się do niego.

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

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

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

2) w przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości:

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

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

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

§ 8. W przypadku, o którym mowa w § 3 pkt 2, przepisów § 4, 6 i 7 nie stosuje się. W przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości organ prowadzący postępowanie niezwłocznie załatwia sprawę oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających bezczynności lub przewlekłości w przyszłości.

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

Powyższe podyktowane jest tym, że w warunkach wywołanych wystąpieniem COVID-19 prowadzenie postępowań może napotkać trudne do przewyciężenia przeszkody, a w konsekwencji może skutkować niemożnością terminowego załatwienia poszczególnych

POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE W RAMACH PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 3 KWIETNIA 2020 r. O
SZCZEGÓLNYCH ROZWIĄZANIACH WSPIERAJĄCYCH REALIZACJĘ PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ZWIĄZKU Z WYSTĄPIENIEM COVID-19 W 2020 R. –
Komentarz Departamentu Prawnego MFiPR – 7 maja 2020 r.

spraw, nawet przy uwzględnieniu przedłużenia terminu zgodnie z art. 19 pkt 1 specustawy funduszowej. Wyłączenie art. 36-38 Kpa ma służyć odciążeniu organów, których działanie obciążone jest skutkami pandemii (m.in. utrudnienia związane z pracą zdalną, przypadkami zachorowań lub przymusowej kwarantanny pracowników organów), od dodatkowych absorbujących czynności procesowych (masowe zawiadomienia o nowych terminach załatwienia spraw, dodatkowe postępowania ponagleniowe itd.), które mogłyby generować dalsze opóźnienia w postępowaniu głównym.

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

Zawieszenie postępowania

Zgodnie z Art. 97 § 1 Kpa: *„Art. 97 § 1 Organ administracji publicznej zawiesza postępowanie:*

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

2) w razie śmierci przedstawiciela ustawowego strony;

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

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

POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE W RAMACH PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 3 KWIEŃNIA 2020 r. O
SZCZEGÓLNYCH ROZWIĄZANIACH WSPIERAJĄCYCH REALIZACJĘ PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ZWIĄZKU Z WYSTĄPIENIEM COVID-19 W 2020 R. –
Komentarz Departamentu Prawnego MFiPR – 7 maja 2020 r.

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

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

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

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

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

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

POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE W RAMACH PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 3 KWIEŃNIA 2020 r. O
SZCZEGÓLNYCH ROZWIĄZANIACH WSPIERAJĄCYCH REALIZACJĘ PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ZWIĄZKU Z WYSTĄPIENIEM COVID-19 W 2020 R. –
Komentarz Departamentu Prawnego MFiPR – 7 maja 2020 r.

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

Z kolei, zgodnie z art. 101-103 kodeksu postępowania administracyjnego:

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

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

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

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

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

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

Odpowiednie stosowanie przepisów oznacza, że przepisy mogą być stosowane wprost, z odpowiednimi modyfikacjami bądź nie znajdują wcale zastosowania w określonych sytuacjach. Na taki sposób rozumienia – utrwalony i przyjęty w doktrynie oraz orzecznictwie – wskazuje m.in. postanowienie Sądu Najwyższego, zgodnie z którym: *„stosownie do ogólnie przyjętego w orzecznictwie i w doktrynie pojmowania zasad „odpowiedniego” stosowania przepisów, niektóre z nich znajdują zastosowanie wprost, bez żadnych modyfikacji i zabiegów adaptacyjnych, inne tylko pośrednio, a więc z uwzględnieniem konstrukcji, istoty i*

odrębności postępowania, w którym znajdują zastosowanie, a jeszcze inne w ogóle nie będą mogły być wykorzystane. Stosowanie „odpowiednie” oznacza w szczególności niezbędną adaptację (i ewentualnie zmianę niektórych elementów) normy do zasadniczych celów i form danego postępowania, jak również pełne uwzględnienie charakteru i celu danego postępowania oraz wynikających stąd różnic w stosunku do uregulowań, które mają być zastosowane (zob. np. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 15 września 1995 r., III CZP 110/95, OSNC1995, z. 12, poz. 177).³”.

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

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

Wstrzymanie wykonania decyzji

Zgodnie z art. 135 kodeksu postępowania administracyjnego *„organ odwoławczy może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji”.*

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

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

Nie ma natomiast w Kpa możliwości fakultatywnego wstrzymania wykonania decyzji

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

POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE W RAMACH PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 3 KWIEŃNIA 2020 r. O
SZCZEGÓLNYCH ROZWIĄZANIACH WSPIERAJĄCYCH REALIZACJĘ PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ZWIĄZKU Z WYSTĄPIENIEM COVID-19 W 2020 R. –
Komentarz Departamentu Prawnego MFiPR – 7 maja 2020 r.

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

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

Mianowicie, zgodnie z art. 21 specustawy funduszowej w celu ograniczenia negatywnych skutków wystąpienia COVID-19 organy właściwe do wydania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, mogą, z urzędu albo na wniosek strony, wstrzymać wykonanie tych decyzji, na okres nie dłuższy niż 180 dni. Wstrzymanie wykonania decyzji następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Postanowienie, o którym mowa w ust. 2, może być w każdym czasie uchylone, jeżeli ustąpiły przyczyny, dla których zostało wydane. Za okres od dnia wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji do dnia doręczenia postanowienia uchylającego to postanowienie nie nalicza się odsetek.

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

POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE W RAMACH PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 3 KWIEŃNIA 2020 r. O
SZCZEGÓLNYCH ROZWIĄZANIACH WSPIERAJĄCYCH REALIZACJĘ PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ZWIĄZKU Z WYSTĄPIENIEM COVID-19 W 2020 R. –
Komentarz Departamentu Prawnego MFiPR – 7 maja 2020 r.

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

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

Stosowanie ulg w spłacie zobowiązań

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

2) *na wniosek zobowiązanego:*

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

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

Przepis art. 25 specustawy funduszowej określa dodatkową przesłankę umożliwiającą zastosowanie ulgi w spłacie zobowiązań. Przesłankę tę stanowi działanie w celu ograniczenia

POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE W RAMACH PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 3 KWIETNIA 2020 r. O
SZCZEGÓLNYCH ROZWIĄZANIACH WSPIERAJĄCYCH REALIZACJĘ PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ZWIĄZKU Z WYSTĄPIENIEM COVID-19 W 2020 R. –
Komentarz Departamentu Prawnego MFiPR – 7 maja 2020 r.

skutków wystąpienia COVID-19. Zastosowanie ulgi może nastąpić wyłącznie na wniosek zobowiązanego.

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

W ramach stosowania art. 25 specustawy funduszowej właściwy organ powinien szczegółowo rozważyć całokształt okoliczności faktycznych i prawnych towarzyszących rozstrzygnięciu o zasadności udzielenia ulgi. Należy podkreślić, że udzielanie ulg w spłacie zobowiązań publicznoprawnych pozostaje, tak jak dotychczas, rozwiązaniem nadzwyczajnym, stosowanym co do zasady w sytuacjach wyjątkowych. Przesłanka zastosowania tego przepisu (ograniczenie skutków wystąpienia COVID-19) celowo sformułowana jest możliwie szeroko, aby umożliwić organom reagowanie adekwatne do rozwijającej się sytuacji epidemicznej i wynikających z tego konsekwencji, a jednocześnie uwzględniające okoliczności danego przypadku i sytuację finansów publicznych. Przy spełnieniu ww. przesłanki możliwe jest stosowanie każdej z ulg wymienionych w art. 64 ust. 1 pkt ufp, tj. umorzenia należności w całości, umorzenia w części, odroczenia terminu zapłaty lub rozłożenia należności na raty w całości lub w części.

Możliwość zmiany, przesunięcia albo skrócenia terminów

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

POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE W RAMACH PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 3 KWIETNIA 2020 r. O
SZCZEGÓLNYCH ROZWIĄZANIACH WSPIERAJĄCYCH REALIZACJĘ PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ZWIĄZKU Z WYSTĄPIENIEM COVID-19 W 2020 R. –
Komentarz Departamentu Prawnego MFiPR – 7 maja 2020 r.

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

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

Stosowanie przepisów specustawy funduszowej w stosunku do beneficjentów programów operacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

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

Przepis ten umożliwia stosowanie szczególnych przepisów specustawy funduszowej w zakresie postępowań administracyjnych w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp również do beneficjentów programów operacyjnych perspektywy finansowej 2007-2013. Ratio legis wprowadzenia tego przepisu wynika z faktu nadal prowadzonych postępowań administracyjnych oraz wydawanych w związku z nimi decyzjami administracyjnymi w stosunku do beneficjentów programów operacyjnych, o których mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Konieczne jest zatem, również

POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE W RAMACH PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 3 KWIEŃNIA 2020 r. O
SZCZEGÓLNYCH ROZWIĄZANIACH WSPIERAJĄCYCH REALIZACJĘ PROGRAMÓW
OPERACYJNYCH W ZWIĄZKU Z WYSTĄPIENIEM COVID-19 W 2020 R. –
Komentarz Departamentu Prawnego MFiPR – 7 maja 2020 r.

w stosunku do tych postępowań stosowanie szczególnych i nadzwyczajnych rozwiązań, umożliwiających podejmowanie działań niwelujących negatywny wpływ występowania COVID-19 na rozliczenie projektów dofinansowanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. W uzupełnieniu do powyższego należy przyjąć, że do beneficjentów programów operacyjnych z perspektywy finansowej 2007-2013 znajdzie zastosowanie również reguła wyrażona w art. 27 specustawy funduszowej (brak wykluczenia z możliwości otrzymania środków europejskich, jeżeli niedokonanie zwrotu środków było skutkiem wystąpienia COVID-19), a to dlatego, że na gruncie przepisów ufp instytucja zwrotu środków dofinansowania i związana z tym możliwość wykluczenia z kolejnego dofinansowania nie odnosi się do konkretnej perspektywy finansowej. Konsekwentnie więc uregulowania specustawy funduszowej dotyczące należności z art. 60 pkt 6 ufp powinny być stosowane wobec beneficjentów jednolicie, niezależnie od tego w ramach której perspektywy finansowej realizowany był dany projekt.