

MRR/H/23(1)02/2009



Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

**Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013
Wytyczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury
odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych
dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r.**

(ZATWIERDZAM)

**Elżbieta Bieńkowska
Minister Rozwoju Regionalnego**

Warszawa, 18 lutego 2009 r.

SPIS TREŚCI

Rozdział 1 - Podstawa prawna i uwarunkowania ogólne.....	3
Rozdział 2 – Wymogi ustawowe w zakresie procedury odwoławczej na etapie przedsądowym	5
<i>Podrozdział 2.1.</i>	
<i>Wymogi formalne w zakresie środków odwoławczych.....</i>	<i>5</i>
<i>Podrozdział 2.2.</i>	
<i>Wyłączenia.....</i>	<i>11</i>
<i>Podrozdział 2.3.</i>	
<i>Obowiązki informacyjne.....</i>	<i>12</i>
<i>Podrozdział 2.4.</i>	
<i>Pozostawienie bez rozpatrzenia.....</i>	<i>14</i>
Rozdział 3 – Ogólne standardy w zakresie procedury odwoławczej na etapie przedsądowym	15
Rozdział 4 - Sposób postępowania po zakończeniu przedsądowego etapu procedury odwoławczej	17

Rozdział 1 - Podstawa prawna i uwarunkowania ogólne

1) Podstawę prawną dla wydania wytycznych w sprawie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych, dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r., stanowi art. 35 ust. 3 pkt 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz.1658, z późn. zm.¹⁾, zwanej dalej „ustawą”).

Na mocy ustawy 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), zwanej dalej „ustawą horyzontalną”, procedura odwoławcza uregulowana w ustawie uległa znacznym zmianom, z których najważniejsze to:

- a) wprowadzenie możliwości wniesienia, **na zasadach określonych w ustawie**, skargi do sądu administracyjnego przez wnioskodawcę, którego projekt został oceniony negatywnie, a następnie podlegał procedurze odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, która również dała wynik negatywny. Kwestie z tym związane uregulowane zostały w art. 30c – 30e ustawy, z jednoczesną modyfikacją art. 37 ustawy, z którego wykreślono wyłączenie przepisów z zakresu postępowania sądowo – administracyjnego. W art. 37 ustawy utrzymano natomiast wyłączenie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Jednocześnie jednak, wobec wciąż pojawiających się – mimo powyższego wyłączenia – wątpliwości, co do charakteru prawnego informacji otrzymywanych przez wnioskodawców na etapie ubiegania się o dofinansowanie, w art. 30g ustawy wprowadzono sformułowaną w sposób literalny zasadę, iż **informacje otrzymywane przez wnioskodawcę, dotyczące oceny jego wniosku, a także w trakcie trwania procedury odwoławczej, nie stanowią decyzji administracyjnej**,
- b) wyraźne rozgraniczenie na poziomie ustawy dwóch etapów procedury odwoławczej: etapu przedsądowego oraz etapu postępowania przed sądami administracyjnymi, przy jednoczesnym odesłaniu, w zakresie szczegółowego uregulowania przedsądowego etapu procedury odwoławczej, do poszczególnych systemów realizacji programów operacyjnych. Zgodnie z art. 15 ustawy horyzontalnej, instytucje zarządzające mają obowiązek dostosowania systemów realizacji do wymogów ustawy w brzmieniu zmienionym ustawą horyzontalną, w terminie 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Zaleca się, aby w przypadku konkursów ogłaszanych po dniu wejścia w życie ustawy horyzontalnej, a przed dostosowaniem systemu realizacji do zmienionych wymogów ustawowych w zakresie procedury odwoławczej, instytucja

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy ogłoszono w Dz. U. z 2007 r. Nr 140, poz. 984 oraz z 2008 r. Nr 216, poz. 1370.

zarządzająca zapewniła, aby w ramach systemu realizacji, na czas jego dostosowania do zmienionych wymogów ustawowych, dostępna była informacja (w szczególności poprzez publikację na stronach internetowych właściwych instytucji) o „przejściowych” warunkach i trybie wnoszenia środków odwoławczych (np. na dotychczasowych zasadach, z uwzględnieniem jednak możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego, po wyczerpaniu przedsądowego etapu procedury odwoławczej). W dokumentacji konkursowej należy zamieścić informację o środkach odwoławczych przysługujących wnioskodawcom, zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 11 ustawy²⁾, wraz z podaniem miejsca publikacji ww. danych w zakresie przejściowych warunków i trybu wnoszenia środków odwoławczych.

Podkreślenia wymaga, że ustawa horyzontalna wprowadziła w art. 14 przepis przejściowy stanowiący, iż **postępowanie odwoławcze toczy się na podstawie przepisów obowiązujących w dniu ukazania się ogłoszenia o rozpoczęciu konkursu**. Jeżeli zatem ogłoszenie o rozpoczęciu konkursu ukazało się przed dniem wejścia w życie ustawy horyzontalnej, procedura odwoławcza dotycząca projektów zgłoszonych do dofinansowania w ramach tego konkursu powinna odbywać się na podstawie przepisów dotychczasowych, z wykorzystaniem Wytucznych w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych³⁾. Jednakże w przypadku tzw. konkursów otwartych, w ramach których nabór projektów do dofinansowania rozpoczął się przed dniem wejścia w życie ustawy horyzontalnej, zaleca się opublikowanie informacji o czasowym zakończeniu naboru projektów w ramach tych konkursów, z jednoczesnym podaniem terminu, od którego nabór ten, z uwzględnieniem zmienionych warunków w zakresie procedury odwoławczej, zostanie wznowiony.

2) Zgodnie z art. 30b ust. 1 w związku z art. 30a ust. 2 ustawy, zakres procedury odwoławczej uregulowanej na poziomie ustawy (i podlegającej następnie uszczegółowieniu w systemie realizacji) w dalszym ciągu dotyczy jedynie tzw. projektów konkursowych.

3) Z uwagi na specyfikę każdego z programów operacyjnych (wynikającą z dziedziny spraw, których dotyczy, rodzajów projektów, jakie w jego ramach mogą być dofinansowane, skali realizacyjnej i finansowej tych projektów, itp.), a także biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia w zakresie stosowania jednej wspólnej procedury odwoławczej dla

²⁾ Art. 29 ust. 2 pkt 11 ustawy: „2. Ogłoszenie, o którym mowa w ust. 1, zawiera informacje obejmujące: (...) 11) informację o środkach odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w ramach systemu realizacji programu operacyjnego.”

³⁾ Wytuczne Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 września 2008 r. opublikowane na stronach internetowych MRR: www.mrr.gov.pl w zakładce Fundusze UE - Dokumenty oraz www.funduszeuropejskie.gov.pl w zakładce Dokumenty oficjalne

wszystkich programów operacyjnych, w toku prac nad projektem ustawy horyzontalnej przyjęto, iż lepszym rozwiązaniem będzie umożliwienie, aby każda z instytucji zarządzających w ramach ustanowionego przez siebie systemu realizacji programu operacyjnego mogła ustalić również właściwą dla tego systemu procedurę odwoławczą. Dlatego zmianie uległa definicja „systemu realizacji”, ujęta w art. 5 pkt 11 ustawy: zgodnie z tą definicją system realizacji to „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 konsekwencji zrezygnowano z określania na poziomie ustawy definicji „protestu”, jako podstawowego środka odwoławczego.

4) Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy w celu zapewnienia zgodności sposobu wdrażania programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską, **a także w celu zapewnienia jednolitości zasad wdrażania programów operacyjnych**, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może wydać wytyczne dotyczące programów operacyjnych. Kierując się treścią tego przepisu podjęto decyzję o opracowaniu wytycznych horyzontalnych, które bez naruszania specyfiki realizacji poszczególnych programów operacyjnych, jednocześnie określałyby podstawowe wymogi (standardy) w zakresie procedury odwoławczej, a także elementy, jakie powinna ona uwzględniać, wynikające w szczególności z ustawy w brzmieniu znowelizowanym ustawą horyzontalną.

Rozdział 2 – Wymogi ustawowe w zakresie procedury odwoławczej na etapie przedsądowym

2.1. Wymogi formalne w zakresie środków odwoławczych

1) W przypadku negatywnej oceny projektu środki odwoławcze przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego **może wnieść wnioskodawca, a więc podmiot ubiegający się o dofinansowanie** (por. art. 29 ust. 2 pkt 2 ustawy⁴⁾), który złożył wniosek o

⁴⁾ „Art. 29. 1. Instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca, w celu wyłonienia projektów do dofinansowania w trybie, o którym mowa w art. 28 ust. 1 pkt 3, ogłasza konkurs na swojej stronie internetowej. 2. Ogłoszenie, o którym mowa w ust. 1, określa: (...) 2) **rodzaj podmiotów, które mogą ubiegać się o dofinansowanie**.”

dofinansowanie jego projektu⁵⁾. W kontekście brzmienia art. 30a w związku z art. 30b ust. 1 ustawy, przez negatywną ocenę projektu należy rozumieć taką ocenę (lub dany jej etap), której wyniki nie pozwalają w efekcie na zakwalifikowanie projektu do dofinansowania (bądź skierowanie do dalszego etapu oceny, co w efekcie także uniemożliwia zakwalifikowanie projektu do dofinansowania):

- a) w myśl art. 30a ust. 1 pkt 1 ustawy umowa o dofinansowanie projektu jest zawierana zgodnie z systemem realizacji programu operacyjnego, w odniesieniu do projektu, **który pozytywnie przeszedł wszystkie etapy oceny i został zakwalifikowany do dofinansowania**, oraz którego dofinansowanie jest możliwe w ramach dostępnej alokacji na realizację poszczególnych działań i priorytetów w ramach programu operacyjnego,
- b) zgodnie z art. 30a ust. 2 ustawy właściwa instytucja, zgodnie z systemem realizacji, ogłasza na swojej stronie internetowej **listę projektów konkursowych, które zostały zakwalifikowane do dofinansowania, a więc – w kontekście brzmienia art. 30a ust. 1 pkt 1 ustawy – takie, które pozytywnie przeszły wszystkie etapy jego oceny**,
- c) zgodnie z art. 30a ust. 3 ustawy, właściwa instytucja, o której mowa w art. 30a ust. 2 ustawy, a więc ta, która ogłosiła na swojej stronie internetowej listę projektów zakwalifikowanych do dofinansowania, **informuje wnioskodawcę o wynikach oceny jego projektu**; z brzmienia tego wynika, iż informację taką otrzymują zarówno wnioskodawcy, których projekty uzyskały pozytywny wynik oceny i mogą być zakwalifikowane do dofinansowania, jak również ci z wnioskodawców, których projekty uzyskały negatywną ocenę i tym samym nie mogą być zakwalifikowane do dofinansowania. W każdym przypadku informacja taka powinna w sposób wyraźny wskazywać, czy wynik oceny projektu lub jej poszczególnych etapów jest pozytywny, czy negatywny,
- d) zgodnie z art. 30b ust. 1 ustawy – wnioskodawca, **po otrzymaniu informacji, o której mowa w art. 30a ust. 3 ustawy, a więc o wyniku oceny jego projektu (pozytywnej albo negatywnej), może w przypadku, jeżeli wynik tej oceny jest negatywny, a więc – w kontekście wyżej przytoczonych przepisów ustawy - nie daje możliwości zakwalifikowania projektu do dofinansowania, wnieść środki odwoławcze przewidziane w systemie realizacji**.

Przykładem negatywnej oceny projektu nie jest przypadek, w którym wyniki oceny projektu są pozytywne i tym samym umożliwiają jego zakwalifikowanie do dofinansowania, jednak nie

⁵⁾ Z uwzględnieniem sposobu reprezentacji wnioskodawcy, wynikającego bądź do z odpisu z właściwego rejestru lub ewidencji, bądź też z pełnomocnictwa/upoważnienia, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie zasadami ogólnymi.

jest to możliwe z uwagi na wyczerpanie alokacji, o której mowa w art. 30a ust. 1 pkt 2 ustawy. Zgodnie bowiem z art. 30a ust. 1 ustawy umowa o dofinansowanie projektu jest zawierana zgodnie z systemem realizacji programu operacyjnego, w odniesieniu do projektu:

- a) który pozytywnie przeszedł wszystkie etapy jego oceny i został zakwalifikowany do dofinansowania, oraz
- b) którego dofinansowanie jest możliwe w ramach dostępnej alokacji na realizację poszczególnych działań i priorytetów w ramach programu operacyjnego.

Aby projekt mógł uzyskać dofinansowanie, warunki powyższe muszą być spełnione łącznie. Jednocześnie zgodnie z treścią art. 30a ust. 2 i 3 w związku z art. 30b ust. 1 ustawy, procedura odwoławcza może być uruchomiona tylko w odniesieniu do wyników oceny projektu, jeżeli wyniki te są negatywne. W przypadku **wyczerpania alokacji a więc braku środków, które mogłyby być przeznaczone na dofinansowanie projektu, w świetle przepisów ustawowych odwołanie nie przysługuje.**

2) Zgodnie z art. 30b ustawy, w przypadku negatywnej oceny projektu wnioskodawca, po otrzymaniu informacji w tym zakresie, może wnieść środki odwoławcze przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego, **w terminie, trybie i na warunkach tam określonych.** A zatem system realizacji programu operacyjnego powinien określać:

- a) rodzaje środków odwoławczych,
- b) terminy, w jakich środki te powinny być wniesione, a co za tym idzie – także terminy, w jakich wniesione środki odwoławcze powinny być rozpatrzone,
- c) tryb wnoszenia i rozpatrywania środków odwoławczych, ze wskazaniem instytucji właściwych w tym zakresie oraz
- d) inne warunki w zakresie wnoszenia środków odwoławczych, o których mowa w art. 30b ust. 1 ustawy, ustalone przez instytucję zarządzającą programem operacyjnym, w tym także zakres środków odwoławczych.

3) W przeciwieństwie do stanu prawnego obowiązującego przed nowelizacją wprowadzoną ustawą horyzontalną, ustawa obecnie nie określa rodzajów, ani ilości środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy. Jednakże podstawowy wymóg w tym zakresie wprowadza art. 30b ust. 2 ustawy, zgodnie z którym system realizacji programu operacyjnego **musi uwzględniać co najmniej jeden środek odwoławczy** przysługujący wnioskodawcy w trakcie ubiegania się o dofinansowanie. Za najbardziej optymalne rozwiązanie można przyjąć takie, które polega na tym, aby w przypadku, gdy w systemie realizacji programu operacyjnego ustanowiona jest więcej niż jedna instytucja (tzn. oprócz instytucji zarządzającej ustanowiona jest również instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca), umożliwić wnioskodawcy wniesienie dwóch środków odwoławczych (w ramach dwóch

„instancji” procedury odwoławczej). Nie narusza to jednak swobody właściwej instytucji zarządzającej do ukształtowania systemu realizacji w sposób najbardziej spójny z całym procesem wdrażania zarządzanego przez nią programu operacyjnego.

Wobec rezygnacji z definicji protestu, jaka dotąd funkcjonowała na podstawie art. 5 pkt 10 ustawy⁶⁾, i jednocześnie braku określenia rodzajów środków odwoławczych na poziomie ustawy, należy uznać, iż instytucje zarządzające mają pozostawioną swobodę w zakresie sposobu określenia i nadania nazwy środkom odwoławczym. Sugeruje się jednak, w celu ujednolicenia nazewnictwa środków odwoławczych:

- a) przyjęcie nazwy „protest” - w przypadku wprowadzenia w systemie realizacji tylko jednego środka odwoławczego,
- b) przyjęcie nazw odpowiednio „protest” i „odwołanie” – w przypadku wprowadzenia w systemie realizacji dwóch środków odwoławczych, rozpatrywanych w dwóch kolejnych „instancjach”.

4) Ustawa nie określa także terminów, w jakich środki odwoławcze stosowane na etapie przedsądowym powinny być wnoszone, a następnie rozpatrywane. Niemniej instytucja zarządzająca określając te terminy w ramach systemu realizacji zarządzanego przez siebie programu operacyjnego, powinna to uczynić w sposób maksymalnie precyzyjny. Jest to szczególnie ważne z uwagi na treść art. 30b ust. 5 ustawy, zgodnie z którym **nie podlegają rozpatrzeniu m.in. te środki odwoławcze, które zostały wniesione po terminie.**

Jednocześnie zaleca się, aby ustalone na poziomie systemu realizacji programu operacyjnego terminy:

- a) **przysługujące wnioskodawcy na wniesienie środka odwoławczego** – były określone w taki sposób, aby dawały wnioskodawcy realną szansę skorzystania przez niego z przysługującego mu uprawnienia w zakresie odwołania się,
- b) **przeznaczone na rozpatrzenie określonego środka odwoławczego przez właściwą instytucję wskazaną w systemie realizacji** – były określone w sposób, który z jednej strony dawałby właściwej instytucji realną możliwość rzetelnego rozparzenia środka odwoławczego, ale jednocześnie nie wydłużałby w zbyt znacznym stopniu trwania przedsądowego etapu procedury odwoławczej.

Powyższe ma istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia sprawności całego systemu realizacji, jak również z punktu widzenia możliwości wniesienia przez wnioskodawcę skargi do sądu administracyjnego. W szczególności istotne jest ustalenie przejrzystych zasad w zakresie terminów, w jakich środki odwoławcze mogą być wnoszone oraz zapobiegnięcie

⁶⁾ uchylony na mocy art. 6 pkt 5 lit. c ustawy horyzontalnej

sytuacji ustalenia tych terminów w wymiarze zbyt krótkim, sprawiających, że wnioskodawca – przy zachowaniu należytej staranności – nie jest w stanie przed ich upływem wnieść środka odwoławczego.

5) Również w zakresie trybu wnoszenia środków odwoławczych ustawa odsyła do systemów realizacji poszczególnych programów operacyjnych. Właściwe instytucje zarządzające uprawnione są do określenia tego trybu we własnym zakresie. Należy przy tym jednak mieć na uwadze ograniczenia, jakie mogą powstać z uwagi na ogólne zasady wynikające z obowiązujących przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w przedmiotowym zakresie. W szczególności należy mieć na uwadze okoliczność, że ustawa nie precyzuje wymogu, aby środki odwoławcze wniesione na etapie przedsądowym procedury odwoławczej miały formę pisemną. Z uwagi jednak na konieczność podpisania środka odwoławczego (co należy uznać za niezbędne z punktu widzenia ścisłego powiązania uprawnienia do wniesienia środka odwoławczego z określonym podmiotem, jakim jest wnioskodawca, a co za tym idzie - konieczności właściwej identyfikacji i weryfikacji złożonego środka odwoławczego także w kontekście toczącej się następnie procedury sądowej), w praktyce swoboda co do określenia formy, w jakiej środki odwoławcze są składane, powinna być ograniczona do dwóch form: pisemnej oraz elektronicznej⁷⁾. W przypadku umożliwienia składania środków odwoławczych w formie elektronicznej, biorąc pod uwagę ogólnie obowiązujące w tym zakresie zasady, zaleca się wprowadzenie wymogu, aby dokumenty wnoszone w tej formie opatrzone były bezpiecznym podpisem elektronicznym⁸⁾.

6) W przypadku, jeżeli system realizacji przewiduje przeprowadzanie tzw. ponownej oceny w wyniku uwzględnienia wniesionego środka odwoławczego, a jednocześnie ten sam system realizacji, w zakresie całego programu lub poszczególnych priorytetów lub działań, przewiduje, iż:

- a) jedyny przysługujący wnioskodawcy środek odwoławczy, lub
- b) środek odwoławczy wniesiony w ramach „pierwszej instancji”

⁷⁾ Przykładowo, nawet podpis na dokumencie przesłanym faksem nie spełnia wymogu podpisu własnoręcznego, ponieważ dokument ten jest jedynie kopią (por. Wyrok Sądu apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 grudnia 2006 r., sygn. I ACa 1589/06).

⁸⁾ Art. 78 K.c.: „Art. 78. § 1. Do zachowania pisemnej formy czynności prawnej **wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli. (...).** § 2. **Oświadczenie woli złożone w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu jest równoważne z oświadczeniem woli złożonym w formie pisemnej.**”

Podobnie kwestię tę reguluje art. 63 K.pa., zgodnie z którym: „§ 3a. **Podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno: 1) być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym, (...).**”

- rozpatrywać będzie ta sama instytucja, która uprzednio dokonała oceny projektu⁹⁾ (z uwzględnieniem warunków w zakresie wyłączeń pracowników), zaleca się rozważenie zasadności przeprowadzania ww. ponownej oceny, jako odrębnego etapu procedury odwoławczej. W takim bowiem przypadku instytucja, w ramach której dokonywana była ocena projektu, rozpatrując wniesiony w tym zakresie środek odwoławczy w praktyce tym samym dokonuje ponownej jego oceny. Rozwiązanie polegające na braku przeprowadzania w opisanym przypadku ponownej oceny pozwoli na usprawnienie przebiegu całej procedury odwoławczej (w tym również w kontekście wymogów w zakresie wyłączeń osób uczestniczących w poszczególnych etapach naboru projektów do dofinansowania).

7) Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4, do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności m.in.: przygotowanie i przekazanie komitetowi monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów, a także **wybór, w oparciu o kryteria zatwierdzone przez komitet monitorujący, projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego**. Także w myśl przepisów *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* (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 25-78) do zadań instytucji zarządzającej należy m.in. zapewnienie, że operacje są wybierane do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do programu operacyjnego, oraz że spełniają one mające zastosowanie zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji. Podkreślenia przy tym wymaga, że w myśl definicji „operacji” zawartej w art. 2 pkt 3 ww. rozporządzenia, oznacza ona projekt, lub grupę projektów wybranych przez instytucję zarządzającą danym programem operacyjnym lub na jej odpowiedzialność, **zgodnie z kryteriami ustanowionymi przez komitet monitorujący**.

Biorąc powyższe pod uwagę w praktyce procedura odwoławcza, ustalona na poziomie systemu realizacji programu operacyjnego, powinna umożliwiać weryfikację przeprowadzonej oceny pod względem jej zgodności z ww. kryteriami, zatwierdzonymi przez komitet monitorujący.

Powyższe nie ogranicza jednak – wobec braku uregulowania tej kwestii na poziomie ustawy - uprawnień właściwej instytucji zarządzającej do tego, aby w ramach własnego systemu realizacji mogła ona określić szerszy zakres środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy, przykładowo także w zakresie nieprawidłowości mających miejsce w trakcie procesu oceny projektu (np. brak wyłączeń w sytuacji, gdy bezstronność osoby zaangażowanej w ocenę projektu budzi uzasadnione wątpliwości, itp.).

⁹⁾ z uwzględnieniem wymogów ustawowych w zakresie wyłączeń, o których mowa w art. 30b ust. 3.

8) Zgodnie z art. 30f ustawy, procedura odwoławcza nie wstrzymuje zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty zostały zakwalifikowane do dofinansowania. Oznacza to, że w odniesieniu do projektów nieobjętych procedurą odwoławczą ich nabór powinien odbywać się w normalnym trybie przewidzianym systemem realizacji, z zawarciem umowy o dofinansowanie włącznie.

2.2. Wyłączenia

1) Zgodnie z art. 30b ust. 3 ustawy, **w rozpatrywaniu środków odwoławczych nie mogą brać udziału osoby, które na jakimkolwiek etapie dokonywały czynności związanych z określonym projektem, w tym były zaangażowane w jego ocenę.**

Norma powyższa została sformułowana dość szeroko: wyłączenie dotyczy **każdej osoby związanej w jakikolwiek sposób z projektem**, a więc należy uznać, że jest to każdy związek o charakterze zarówno:

- a) podmiotowym: wynikającym z więzów pokrewieństwa, powinowactwa, czy też z kontaktów kontraktowych, podległości służbowej (z uwzględnieniem jednak pkt 3, zdanie ostatnie) itp., jak również
- b) przedmiotowym: wynikającym z faktu zaangażowania danej osoby w ocenę projektu na etapie konkursu lub w ramach ponownej oceny przeprowadzanej w wyniku uwzględnienia środka odwoławczego (jeżeli system realizacji przewiduje przeprowadzanie takiej oceny), bądź też w rozpatrywanie środka odwoławczego na którymkolwiek etapie przedsądowej procedury odwoławczej (przykładowo: jeżeli system realizacji przewiduje „dwie instancje” odwoławcze, wówczas osoba, która uczestniczyła w ocenie projektu, jak i osoba, która brała udział w rozpatrywaniu środka odwoławczego w „pierwszej instancji” nie powinna brać udziału w rozpatrywaniu środka odwoławczego w „drugiej instancji”).

2) Samoistnej podstawy wyłączenia pracownika lub innej osoby nie powinien stanowić fakt dokonywania przez nich określonych czynności o charakterze czysto technicznym, nie mających charakteru ocennego, a tym samym nie skutkujących wydaniem (bądź udziałem w wydaniu) określonego rozstrzygnięcia w odniesieniu do projektu. W praktyce zatem powyższe wyłączenie ograniczone będzie do okoliczności takich, jak:

- a) w przypadku osoby biorącej udział w rozpatrywaniu wniesionego środka odwoławczego w pierwszej „instancji” - udział tej osoby w weryfikacji spełnienia kryteriów formalnych lub merytorycznych na etapie oceny projektu o dofinansowanie,
- b) w przypadku osoby biorącej udział w rozpatrywaniu wniesionego środka odwoławczego w drugiej „instancji” – udział tej osoby w weryfikacji spełnienia

- kryteriów formalnych lub merytorycznych na etapie oceny projektu o dofinansowanie, a także udział w rozpatrywaniu środka odwoławczego w pierwszej „instancji”, jeżeli system realizacji przewiduje więcej niż jeden środek odwoławczy,
- c) w przypadku osoby biorącej udział w dokonywaniu ponownej oceny, przeprowadzanej w wyniku uwzględnienia środka odwoławczego, jeżeli system realizacji przewiduje przeprowadzanie takiej oceny - udział tej osoby w weryfikacji, o której mowa w lit. a, jak również na etapie rozpatrywania środka odwoławczego w pierwszej lub w drugiej „instancji”, jeżeli system realizacji przewiduje więcej niż jeden środek odwoławczy.

3) Wypracowanie przez właściwą instytucję zarządzającą, na poziomie systemu realizacji programu operacyjnego, mechanizmu przestrzegania powyższego wymogu przez wszystkie instytucje zaangażowane bądź to w ocenę projektu, bądź też na poszczególnym etapie procedury odwoławczej, jest szczególnie istotne z uwagi na fakt, że nieprzestrzeganie powyższego wymogu będzie mogło stanowić samodzielną przesłankę wniesienia skargi do sądu administracyjnego, który rozpatrywać ją będzie z punktu widzenia zgodności wydanych rozstrzygnięć z prawem, **a w szczególności zgodności z przepisami ustawy w przedmiotowym zakresie** ¹⁰⁾.

W przypadku, jeżeli wniesiony środek odwoławczy jest rozpatrywany przez tę samą instytucję, w obrębie której uprzednio była przeprowadzona ocena projektu, należy przyjąć, iż podpisanie rozstrzygnięcia w zakresie środka odwoławczego, wniesionego przez wnioskodawcę, przez tę samą osobę, która uprzednio podpisała informację o wynikach oceny projektu, nie będzie stanowiło naruszenia art. 30b ust. 3 ustawy, **jeżeli osoba ta nie brała osobiście udziału w ocenie projektu, a następnie w weryfikacji wniesionego środka odwoławczego.**

2.3. Obowiązki informacyjne

1) Zgodnie z art. 28 ust. 5 ustawy, dokumenty stanowiące system realizacji programu operacyjnego, a także ich zmiany podlegają publikacji na stronach internetowych właściwej instytucji zarządzającej. Biorąc pod uwagę zmienioną definicję systemu realizacji dotyczy to także kwestii związanych z procedurą odwoławczą i z przewidzianymi w jej ramach środkami odwoławczymi, przysługującymi wnioskodawcy.

¹⁰⁾ Art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, z późn. zm.): „§ 1. Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. § 2. **Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.**”

2) Zgodnie z art. 30b ust. 1 i 4 ustawy, właściwa – zgodnie z przyjętym systemem realizacji – instytucja, informując wnioskodawcę o wynikach:

- a) oceny jego projektu - zawiera w tej informacji pouczenie o możliwości wniesienia środka odwoławczego,
- b) procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego – zawiera w tej informacji pouczenie o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, na zasadach określonych w art. 30c ustawy.

3) Pouczenie, o którym mowa w ust. 2 lit. a, zgodnie z przepisem art. 30b ust 1 ustawy musi zawierać, oprócz ogólnej informacji o możliwości wniesienia środka odwoławczego, także informację o:

- a) terminie, w jakim może to być uczynione,
- b) sposobie wniesienia,
- c) instytucji, do której środek odwoławczy należy wnieść.

W przypadku, jeżeli system realizacji przewiduje więcej niż jeden środek odwoławczy, wówczas po rozpatrzeniu pierwszego z tych środków, także w informacji o wynikach jego rozpatrzenia należy w sposób precyzyjny pouczyć wnioskodawcę o dalszym sposobie postępowania, z uwzględnieniem informacji wymienionych w pkt a – c.

Pouczenie w powyższym zakresie wymaga szczególnie precyzyjnego podejścia w przypadku zmian systemu realizacji. Dokonując takich zmian należy dążyć do wprowadzenia reguł przejściowych, tak, aby wnioskodawcy nie byli „zaskakiwani” zmianami w systemie również w trakcie procedury odwoławczej, np. w zakresie instytucji, do której mogą wnieść środki odwoławcze. Zgodne jest to z ogólnymi dyspozycjami ustawowymi w tym zakresie¹¹⁾.

4) Pouczenie, o którym mowa w ust. 2 lit. b, powinno zawierać oprócz ogólnej informacji o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, także wskazanie terminu, w jakim powinno to nastąpić (po wyczerpaniu ścieżki odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji, w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji o wynikach procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji, o której mowa w art. 30b ust. 4 ustawy).

5) Precyzyjne i wyczerpujące pouczenie w powyższym zakresie jest szczególnie istotne z dwóch powodów:

- a) w przypadku pouczenia prawidłowego, tj. zgodnego z ustawą, wniesienie środka odwoławczego w sposób z tym pouczeniem sprzeczny, powodować będzie

¹¹⁾ Zgodnie z art. 28 ust. 6 ustawy dokumenty składające się na system realizacji nie mogą być zmieniane na niekorzyść wnioskodawcy w trakcie trwania określonej tury konkursu, w zakresie w jakim dotyczą tego konkursu, a w przypadku konkursów otwartych – ich zmiana nie może mieć negatywnego wpływu na rozpatrzenie tej zmiany wniosku o dofinansowanie. Norma powyższa doznaje ograniczenia jedynie w przypadku, gdy konieczność dokonania ww. zmian wynika ze zobowiązań międzynarodowych lub przepisów ustaw.

pozostawienie ww. środka bez rozpatrzenia. W takim przypadku należy brać pod uwagę, że wnioskodawca może zdecydować się na wniesienie skargi do sądu administracyjnego w celu sprawdzenia zgodności z prawem takiego rozstrzygnięcia,

- b) zgodnie z art. 30d ust. 3 ustawy **na prawo wnioskodawcy do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie wpływa negatywnie błędne pouczenie lub brak pouczenia**, o którym mowa w art. 30b ust. 1 i 4 ustawy.

2.4. Pozostawienie bez rozpatrzenia

1) Zgodnie z art. 30b ust. 5 ustawy nie podlegają rozpatrzeniu środki odwoławcze, jeżeli mimo prawidłowego pouczenia, o którym mowa w ust. 1, zostały wniesione¹²:

- a) po terminie,
- b) w sposób sprzeczny z pouczeniem (w szczególności w zakresie trybu wnoszenia środka odwoławczego, a także innych warunków, o których mowa w art. 30b ust. 1 ustawy),
- c) do niewłaściwej instytucji.

2) Warunkiem zastosowania powyższej dyspozycji jest, aby pouczenie, o którym mowa w art. 30b ust. 1, a więc zawarte w informacji o wynikach oceny projektu¹³, było prawidłowe. Nieprawidłowe pouczenie (co obejmuje zarówno jego brak, jak i podanie w nim błędnych informacji, lub brak którejkolwiek z informacji wymaganych przez ustawę) skutkować może tym, że:

- a) jeżeli w jego wyniku wnioskodawca wniesie środek odwoławczy z naruszeniem wymogów formalnych w tym zakresie, w takim przypadku instytucja, do której ten środek został wniesiony, stwierdziwszy błędne pouczenie stanowiące powód ww. naruszenia wymogów formalnych będzie uprawniona do rozpatrzenia wniesionego do niej środka odwoławczego, a art. 30b ust. 5 ustawy nie będzie miał zastosowania. Dotyczy to także przypadku wniesienia środka odwoławczego, w wyniku błędnego pouczenia, do instytucji innej, aniżeli wskazana w systemie realizacji jako właściwa do rozpatrzenia środka odwoławczego. W takim przypadku instytucja, do której środek odwoławczy został omyłkowo wniesiony, powinna niezwłocznie przekazać go do rozpatrzenia instytucji właściwej,

¹²) Nie wyklucza to możliwości ponownego wniesienia środka odwoławczego przez wnioskodawcę, jeżeli nastąpi to przed upływem terminu określonego w systemie realizacji. Środek odwoławczy wniesiony ponownie prawidłowo (zgodnie z pouczeniem) powinien w takim przypadku podlegać rozpatrzeniu.

¹³) lub odpowiednio w informacji o wynikach rozstrzygnięcia środka odwoławczego wniesionego w pierwszej „instancji”, w przypadku, jeżeli system realizacji przewiduje więcej, niż jeden środek odwoławczy.

- b) wnioskodawca może skorzystać z prawa do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 30c w związku z art. 30d ust. 3.

Rozdział 3 – Ogólne standardy w zakresie procedury odwoławczej na etapie przedsądowym

Wobec braku uregulowania pewnych szczegółowych kwestii na poziomie ustawy i jednocześnie w celu zachowania jednolitości stosowania podstawowych warunków nie mających wpływu na specyfikę realizacji określonego programu operacyjnego, zaleca się – przy formułowaniu procedury odwoławczej - wziąć pod uwagę poniższe ogólne zasady.

1) Doręczanie pism i dokumentów powinno następować w ogólnie przyjętych i stosowanych formach, w zależności od wyboru dokonanego na poziomie systemu realizacji programu operacyjnego, poprzez:

- a) pracowników właściwej instytucji,
- b) pocztę,
- c) firmy kurierskie,
- d) przez inne upoważnione osoby lub organy,
- e) drogą elektroniczną.

Należy zwrócić szczególną uwagę na uzyskanie potwierdzenia nadania i otrzymania właściwych pism (doręczenie za potwierdzeniem odbioru) – ma to istotne znaczenie z uwagi na prawidłowe obliczanie terminów obowiązujących w ramach procedury odwoławczej. Ma to również szczególne znaczenie dla możliwości właściwego udokumentowania przebiegu postępowania odwoławczego, co jest szczególnie ważne w kontekście włączenia możliwości wniesienia skargi administracyjnej.

2) Przy obliczaniu terminów określonych w ramach procedury odwoławczej zaleca się, w miarę możliwości wynikających ze specyfiki systemu realizacji programu operacyjnego, posilkować się ogólnie przyjętymi zasadami w tym zakresie, określonymi w Księdze I, Tytule V Kodeksu cywilnego, a w szczególności:

- a) termin oznaczony w dniach kończy się z upływem ostatniego dnia,
- b) termin oznaczony w miesiącach kończy się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca,
- c) przy obliczaniu terminów podanych w dniach brane są pod uwagę dni kalendarzowe; jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło,

d) jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień wolny od pracy, termin upływa dnia następnego. W zakresie sposobu rozumienia „dnia wolnego od pracy” możliwe jest przyjęcie jednego z dwóch rozwiązań funkcjonujących w polskim systemie prawa:

- polegającego na przyjęciu, iż są to jedynie dni **ustawowo** wolne od pracy, a więc określone w *ustawie z dnia 18 stycznia 1951 o dniach wolnych od pracy* (Dz. U. Nr 4, poz. 28 z późn. zm.),
- polegającego na przyjęciu, iż są to zarówno dni ustawowo wolne od pracy, jak również soboty.

Decydując się na wybór jednego z dwóch powyższych rozwiązań należy dążyć do zapewnienia, aby informacja tego dotycząca była sformułowana w systemie realizacji w sposób jasny i precyzyjny. Konsekwentnie, należy również zapewnić funkcjonowanie jednolitych rozwiązań w tym zakresie na wszystkich etapach wyboru projektów oraz w pozostałych procedurach funkcjonujących w ramach systemu realizacji określonego programu operacyjnego.

Niezależnie od sposobu postępowania przyjętego w powyższym zakresie na przedsądowym etapie procedury odwoławczej należy pamiętać, że **na etapie sądowym** procedury odwoławczej zastosowanie w zakresie sposobu obliczania terminów znajdzie już rozdział 5. ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 . Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w tym m.in. art. 83 § 1 i 2, który stanowi, że terminy oblicza się według przepisów prawa cywilnego, z tym zastrzeżeniem, że jeżeli **ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy**, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy,

- e) nadanie pisma w placówce pocztowej (analogicznie – przez kuriera) powinno być traktowane, jako równoznaczne z jego wniesieniem. W takim przypadku decyduje data stempla pocztowego (lub dowodu nadania).

3) Zaleca się uregulowanie kwestii związanych z możliwością wycofania wniesionego środka odwoławczego przez wnioskodawcę, który go złożył; powinno to nastąpić do czasu wydania rozstrzygnięcia w tej sprawie. Szczegółowy sposób postępowania w tym zakresie, z uwzględnieniem:

- a) okoliczności, kiedy wniosek o wycofanie środka odwoławczego wpłynie do instytucji go rozpatrującej po dacie jego uwzględnienia,
- b) możliwości ponownego wniesienia środka odwoławczego przez tego samego wnioskodawcę, przy zachowaniu jednak terminów ustawowych

- powinna uwzględniać procedura odwoławcza ustalona w ramach systemu realizacji.

Konsekwencją skutecznego (tzn. takiego, o którym wiadomość otrzyma właściwa instytucja wskazana w systemie realizacji) wycofania środka odwoławczego będzie to, iż wnioskodawca nie będzie mógł wnieść skargi do sądu administracyjnego. Skarga taka, zgodnie z art. 30c ustawy może być wniesiona po wyczerpaniu środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji i **po otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego.**

4) W przypadku korzystania przez właściwą instytucję, na etapie rozpatrywania środka odwoławczego, z usług różnego rodzaju ekspertów, bądź ciał doradczych, należy mieć na uwadze obowiązki w zakresie wyłączeń, wynikające z art. 30b ust. 3 ustawy. W przypadku korzystania z usług ekspertów ujętych w bazie, o której mowa w art. 31 ustawy, odbywa się to z uwzględnieniem przepisów i warunków ich dotyczących, przy czym obowiązek w zakresie wyłączeń w odniesieniu do tych ekspertów określony jest bezpośrednio w art. 31 ust. 3 ustawy.

Rozdział 4 – Sposób postępowania po zakończeniu przedsądowego etapu procedury odwoławczej

1) **Po zakończeniu procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego** wnioskodawca może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wniesienie skargi następuje na zasadach określonych w art. 30c, z uwzględnieniem art. 30e ustawy, który stanowi, iż w zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania przed sądami administracyjnymi stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, określone dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4¹⁴⁾ z wyłączeniem art. 52-55, art. 61 § 3-6, art. 115 – 122, 146, 150 i 152 tej ustawy.

2) Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest **pod względem zgodności z prawem**, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ponieważ ustawa nie wprowadza odmiennego uregulowania w tym zakresie, **kontrola sprawowana przez sąd w przedmiotowym zakresie nie będzie obejmować kwestii merytorycznych**, związanych z wyborem projektu do dofinansowania.

3) Od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego skargę kasacyjną może wnieść zarówno wnioskodawca, który wniósł uprzednio skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, jak również właściwa instytucja zarządzająca lub pośrednicząca.

¹⁴⁾ Inne, niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Wniesienie skargi odbywa się na zasadach określonych w ustawie - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, **z uwzględnieniem art. 30d oraz przywołanego powyżej art. 30e ustawy.** W przypadku wniesienia skargi kasacyjnej przez instytucję pośredniczącą zaleca się, aby instytucja ta każdorazowo informowała o tym fakcie właściwą instytucję zarządzającą.

4) Zakończenie postępowania sądowego w zakresie danego projektu, którego wnioskodawca wniósł skargę do sądu administracyjnego, oznacza również zakończenie procedury odwoławczej w tym zakresie. W świetle przepisów ustawy wnioskodawcy nie przysługują żadne dodatkowe środki odwoławcze. Dotyczy to również rozstrzygnięcia właściwej instytucji zarządzającej lub pośredniczącej, wydanego w związku z przekazaniem przez sąd sprawy do ponownego rozpatrzenia, o którym mowa w art. 30c ust. 3 pkt 1 ustawy, i od którego również nie przysługują żadne dodatkowe środki odwoławcze.

5) Na poziomie właściwego systemu realizacji należy zapewnić, aby instytucje zaangażowane w realizację programu operacyjnego, które w przypadku wniesienia przez wnioskodawcę skargi lub skargi kasacyjnej zostały wskazane jako strona w sprawie, niezwłocznie informowały o fakcie wniesienia tej skargi właściwą instytucję zarządzającą.