

Warszawa, 17 maja 2021 r.
KL/207/151/ML/2021

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu

Pani
Urszula Rusecka
Przewodnicząca Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny

*Szanowna Pani Marszałek,
Szanowna Pani Przewodnicząca,*

w nawiązaniu do rozpoczętych w Sejmie prac nad rządowym *projektem ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw* (druk 1145) w załączeniu przesyłam propozycję wprowadzenia dodatkowych zmian w tym dokumencie dotyczących przepisów ustawy z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 wraz z uzasadnieniem.

Z poważaniem,



Maciej Witucki
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Do wiadomości:

Pan Jarosław Gowin - Wicepremier, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii

Pan Waldemar Buda - Sekretarz Stanu, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Pan Jan Grabiec - Przewodniczący Sejmowej Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii



Stanowisko Konfederacji Lewiatan do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych (druk 1145)

Procedowany obecnie w Sejmie projekt ustawy dotyczy weryfikacji zapisów aktów prawnych dotyczących ustaw związanych z niwelowaniem skutków pandemii COVID-19 w Polsce.

W ocenie Konfederacji Lewiatan projekt ten powinien zostać uzupełniony o propozycję zmian w ustawie z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w celu poprawy trudnej sytuacji beneficjentów projektów finansowanych ze środków unijnych. Poniżej przedstawiamy propozycję poprawki oraz jej szczegółowe uzasadnienie.

Propozycja poprawki:

W art. 12 ustawy z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 dodaje się ust. 1a, 1b oraz 1c w brzmieniu:

1a. W celu ograniczenia negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19 na realizację projektów właściwa instytucja na wniosek beneficjenta wydłuża termin realizacji projektu o okres wskazany we wniosku nie dłuższy niż 3 miesiące. W przypadku złożenia wniosku o wydłużenie terminu realizacji projektu o okres przekraczający 3 miesiące właściwa instytucja może dodatkowo przedłużyć okres realizacji projektu na podstawie przedstawionego przez beneficjenta uzasadnienia. Zmieniony termin realizacji projektu nie może przekraczać dnia 31 grudnia 2023 r. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.

1b. Właściwa instytucja może, z uwagi na charakterystykę realizowanych projektów, przyjąć inny maksymalny termin wydłużenia realizacji projektów bez konieczności przedstawienia uzasadnienia przez beneficjenta, przy czym nie może on być krótszy niż 3 miesiące. Informacje w tym zakresie właściwa instytucja publikuje na swojej stronie podmiotowej.

1c. Wydłużenie okresu realizacji projektu w trybie, o którym mowa w ust. 1a nie stanowi okoliczności uzasadniającej nałożenie na beneficjenta kary lub korekty finansowej, a w przypadku ich wcześniejszego nałożenia stanowi podstawę do ich uchylenia w zakresie odpowiednim dla dokonywanego wydłużenia.



Uzasadnienie:

Uwzględniając stwierdzone i obiektywnie uzasadnione trudności, które w okresie trwającej pandemii Sars-Cov2 napotykają beneficjenci projektów wspieranych z funduszy europejskich uzasadnione jest ponowne wprowadzenie rozwiązań zwiększających elastyczność w zakresie terminów realizacji projektów. Wprowadzone w ustawie z dnia 3 kwietnia 2020 r. o *szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19* (Dz.U. z 2020 r. poz. 694) spełniły swoją funkcję przede wszystkim w zakresie uchylonego od 23 grudnia 2020 r. przepisu art. 13, który wydłużał terminy realizacji projektów o 90 dni, co jednocześnie nie uniemożliwiało beneficjentom wcześniejszego zakończenia realizacji projektu. Przepis ten miał funkcję jednorazową i jego dyspozycja została wyczerpana w okresie obowiązywania. Aktualnie pozostające w obrocie rozwiązania, w tym art. 12 ww. ustawy, stanowią istotne, lecz niewystarczające w świetle zaistniałych okoliczności narzędzie dla ograniczenia negatywnych skutków pandemii na sytuację beneficjentów, wykonawców, a także samych instytucji udzielających wsparcia.

Stąd zasadne i konieczne jest wprowadzenie proponowanych rozwiązań dających beneficjentom środków europejskich możliwość dokonania odpowiednich zmian w obowiązujących umowach o dofinansowanie projektów, o ile będzie ono zawierało się w okresie kwalifikowalności dla perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Pozwoli to również na przyjęcie spójnych rozwiązań dla beneficjentów w miejsce obecnie zróżnicowanych praktyk poszczególnych instytucji zarządzających i pośredniczących stosowanych w odniesieniu do wydłużania projektów.

Proponowane poprawka umożliwi wydłużenia okresów realizacji projektów do 3 miesięcy na wniosek złożony przez beneficjenta, który z uwagi na powszechnie znane okoliczności wynikające z pandemii Sars-Cov2 nie będzie wymagał dodatkowego uzasadnienia. We wniosku beneficjent powinien jedynie określić, jaki jest niezbędny okres przedłużenia realizacji projektu.

Natomiast w przypadku, gdyby dla prawidłowej realizacji projektu wymagane było wydłużenie okresu realizacji projektu o czas przekraczający 3 miesiące instytucja powinna analizować złożony wniosek od kątem jego uzasadnienia, tj. do każdej sprawy podchodzić w sposób zindywidualizowany. Wówczas uzasadnienie wpływu pandemii COVID-19 na realizację projektu powinno być we wniosku wskazana. Zbliżone podejście zostało zaproponowane przez Komisję Europejską dla projektów Horyzont 2020¹, przy czym w tym przypadku okres „automatycznego” przedłużenia wynosił 6 miesięcy i dopiero po jego przekroczeniu wymagane było dodatkowe uzasadnienie od beneficjenta.

¹ https://webgate.ec.europa.eu/funding-tenders/opportunities/content/there-any-possibility-extend-project-duration-horizon-2020-grants-and-increase-eu-funding_en



Potwierdzenie wpływu Sars-Cov2 Komisja wyraziła również w przypadku projektów LIFE², gdzie wskazano, że przedłużenia projektów będą możliwe nawet, jeśli termin ich realizacji już minął.

Na gruncie krajowym brakuje jednolitego podejścia do tych kwestii. Niektóre instytucje uznają zasadność przedłużenia realizacji projektów o okresy nawet 12 miesięczne³ bez konieczności dodatkowego uzasadnienia. Stąd zasadnym jest pozostawienie takiej, wyrażonej w projektowanym ust. 1b elastyczności, która może znajdować szczególne uzasadnienie w charakterystyce realizowanych projektów oraz dotkliwości skutków pandemii Sars-Cov2 na ich realizację. Dotyczyć to może w szczególności projektów infrastrukturalnych, w tym projektów liniowych, w których negatywne okoliczności mogły się kumulować. Równolegle uzasadnione jest precyzyjne wskazanie, że dokonanie takich przedłużeń realizacji projektów powinno odbywać się bez wprowadzania dodatkowych kar lub korekt, a w przypadku gdyby takie zostały już ustalone należy zapewnić, aby zostały odsunięte w czasie przynajmniej na okres wydłużenia realizacji projektów wynikający z zastosowania przepisów art. 12 ust. 1a i b.

Wśród identyfikowanych aktualnie utrudnień dla realizacji projektów kluczowe pozostawały:

- nieobecności pracowników lub wykonawców, w tym także zamknięcie zakładów pracy, z uwagi na kwarantannę, izolację lub obawy pracowników ograniczających zakres wykonywanej pracy, a także powroty do swoich krajów pochodzenia dotychczasowych pracowników lub wykonawców będących cudzoziemcami
- ograniczenie zakresu możliwych do realizacji zadań w warunkach pracy zdalnej
- wstrzymanie dostaw produktów, komponentów produktu lub materiałów, trudności w dostępie do sprzętu lub trudności w realizacji usług transportowych, zerwanie łańcuchów dostaw
- reorganizacja, w tym ograniczenie funkcjonowania urzędów oraz opóźnienia w zakresie dostępności usług administracji publicznej niezbędnych dla wykonania projektów
- ograniczenie funkcjonowania sądów powszechnych w zakresie bezpośredniej obsługi interesantów, w tym w zakresie akt ksiąg wieczystych
- ograniczenie dostępności oraz wzrost cen usług wykonawczych
- decyzje wydawane przez Głównego Inspektora Sanitarnego lub działającego z jego upoważnienia państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego
- ograniczenie możliwości swobodnego przemieszczania się
- ograniczenie dostępności osób będących właścicielami nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji, w tym w zakresie możliwości uzyskania niezbędnych praw do dysponowania nieruchomością w procesie budowlanym

² <https://ec.europa.eu/easme/en/section/life/faq-covid-19-impact-life-projects#Q5>

³ <https://www.ncn.gov.pl/aktualnosci/2020-07-13-komunikat-w-sprawie-realizacji-projektow-badawczych-w-czasie-pandemii-covid-19>



- zmiany prawne dot. obostrzeń powodujące konieczność bieżącego alokowania zasobów w celu dostosowywania prowadzonej działalności do aktualnych obostrzeń.

Przykładem projektów, na które pandemia miała ogromny, negatywny wpływ są duże przedsięwzięcia realizowane w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020.

Pandemia nie oszczędziła tych skomplikowanych (nawet w normalnych czasach) przedsięwzięć. Pewną pomocą były wprowadzone w 2020 r. rozwiązania specustawą funduszwą, które zapewniły w związku z rosnącym wpływem Covid-19 wydłużenie o 90 dni terminów realizacji projektów. Jednak skala i faktyczne negatywne skutki pandemii, które nastąpiły już później, w tym w związku ze szczególnie dotkliwą trzecią falą epidemii koronawirusa dalece przekroczyły ówczesne prognozy i założenia.

Wiele przedsięwzięć realizowanych przy wsparciu funduszy europejskich jest projektami kompleksowymi i skomplikowanymi organizacyjnie. Przykładowo, budowa sieci szerokopasmowych wymaga w pierwszej kolejności odpowiedniego zaprojektowania i wykonania prac budowlanych na rozległych obszarach, gdzie na każdy kilometr realizowanej sieci niezbędne jest przejście przez nieruchomości nawet kilkudziesięciu różnych gestorów, od osób prywatnych, przez firmy do jednostek publicznych, w tym w zakresie dróg publicznych i spółek kolejowych. Wszystko to wymaga pozyskania odpowiedniej dokumentacji urzędowej oraz zgód właścicieli nieruchomości, na których realizowane będą prace budowlane. Następnie niezbędne jest pozyskanie zgód i pozwoleń administracyjnych i dopiero w końcowej fazie wykonanie samych prac w terenie. Stąd kluczowymi czynnikami dla terminowej realizacji tych inwestycji jest dostępność w trzech wymiarach:

- 1) dostępność właścicieli nieruchomości
- 2) dostępność urzędów administracji publicznej
- 3) dostępność pracowników w ekipach wykonawczych.

Oddziaływanie pandemii, w tym wprowadzane restrykcje oraz polityka sanitarna zachwiały wszystkimi wymiarami dostępności. Wydłużyło to okresy realizacji każdego z etapów inwestycji, a szczególnie dotkliwe problemy na pierwszych etapach, w tym w zakresie pozyskiwania zgód i pozwoleń, blokowały możliwość przejścia do realizacji dużych obszarów inwestycyjnych. Finalnie skutkowało to opóźnieniami projektów od kilku do kilkunastu miesięcy, dotykając zarówno bezpośrednich beneficjentów, jak i firmy wykonawcze.

W świetle powyższego, zważywszy, że firmy zostały dotknięte negatywnymi skutkami opóźnień, wynikającymi z przyczyn obiektywnych, niezawinionych przez beneficjentów i wykonawców, pożądane jest systemowe legislacyjne zaadresowanie czasu realizacji projektów i odpowiednie jego wydłużenie z uwagi na nadzwyczajne okoliczności związane z pandemią.

