

Postup riadiaceho orgánu pre Regionálny operačný program pri predĺžení realizácie aktivít projektov v nadväznosti na časovú oprávnenosť realizácie projektu

V aktuálnom období riadiaci orgán registruje zvýšené množstvo žiadostí prijímateľov o zmenu, ktorých predmetom je predĺženie doby realizácie aktivít projektu. Je potrebné zabezpečiť, aby rozhodovanie riadiaceho orgánu o podaných žiadostiach na predĺženie doby realizácie aktivít projektu bolo jednotné a založené na rešpektovaní podmienok stanovených v zákone č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o pomoci a podpore“), v Systéme riadenia ŠF a KF na programové obdobie 2007 - 2013 v platnom znení (ďalej aj „Systém riadenia“), vo výzve na predkladanie žiadostí o NFP, v riadiacej dokumentácii ROP a v zmluve o poskytnutí NFP vrátane jej príloh. Na základe analýzy obsahu prijatých žiadostí o zmenu možno uviesť, že dôvody predĺženia časového harmonogramu nie sú dôsledkom pochybení, omeškania alebo opomenutia zo strany prijímateľov, ale výsledkom určitých okolností, ktoré však nemajú charakter okolnosti vylučujúcej zodpovednosť. Potreba riešenia niektorých z týchto okolností majúcich pôvod ešte v roku 2010 bola dôvodom na prijatie Interného výkladu RO pre ROP č. 1/2011 zo dňa 13.6.2011. Vzhľadom na odstránenie všetkých nejasností týkajúcich sa postupu predlžovania doby realizácie aktivít projektu, ktoré sa nepodarilo odstrániť ani Interným výkladom RO pre ROP č. 1/2011 zo dňa 13.6.2011, RO za účelom stanovenia definitívneho výkladu a z toho vyplývajúceho postupu, pristúpil k vydaniu tohto materiálu. Zároveň je potrebné uviesť, že prijímateľmi požadované predĺženie doby realizácie aktivít projektu sa vo väčšine prípadov požaduje nie preto, že by prijímatelia nesprávne stanovili dobu fyzickej realizácie hlavnej aktivity projektu (v žiadosti o NFP), ale preto, že čas trvania podporných aktivít, najmä ukončenie procesu verejného obstarávania s výsledkom „akceptované“, v dôsledku opakovaných konaní o námietkach, časovo neodhadnuteľného konania o správnej žalobe o nezákonnosti rozhodnutia ÚVO, v dôsledku odstúpenia od zmluvy zo strany úspešného uchádzača a podobne, nie je možné ukončiť v primeranej lehote.

V dôsledku uvedených skutočností riadiaci orgán pristúpil k stanoveniu postupu, ktorého účelom je zabezpečiť na nediskriminačnej báze vo vzťahu k všetkým prijímateľom rovnako a v ich prospech, využívajúc aj jeden zo základných princípov súkromného práva, ktorým sa riadi aj zmluva o poskytnutí NFP, a to princíp zmluvnej voľnosti, jednotný postup týkajúci sa časovej oprávnenosti realizácie aktivít projektu ako podmienky poskytnutia pomoci definovanej vo výzve. Postup RO ROP pre Regionálny operačný program pri predĺžení realizácie aktivít projektov v nadväznosti na časovú oprávnenosť realizácie projektu bol prílohou listu ministra č. 848/2012-100 zo dňa 8.11.2012 o zaujatie definitívneho stanoviska k tomuto materiálu, adresovaný ministromi dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR a ministromi financií SR. Minister financií SR odpovedal listom č. MF/25065/2012-54 zo dňa 19.11.2012 a minister dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR listom č. 19998/2012-SKF/z. 64801-M zo dňa 19.11.2012.

1. Právny základ a východiská

- podľa §13 ods. 3 písm. f) zák. č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskej únie v platnom znení (ďalej ako „zákon o pomoci a podpore“) je **časová oprávnenosť realizácie projektu jednou z podmienok poskytnutia pomoci**;
- v zmysle §14 ods. 2 zákona o pomoci a podpore riadiaci orgán v konaní o žiadosti zisťuje splnenie podmienok poskytnutia pomoci a podpory určených vo výzve;
- **podľa § 15 ods. 1 zákona o pomoci a podpore: „Pomoc a podpora sa poskytuje prijímateľovi na základe zmluvy uzavretej podľa § 269 ods. 2 Obchodného zákonníka“;**
- podľa §15 ods. 3 zákona o pomoci a podpore: „Podmienky uvedené v §14 ods. 2 musí prijímateľ spĺňať počas platnosti a účinnosti zmluvy, inak je riadiaci orgán oprávnený od zmluvy odstúpiť.“;
- podľa §15 ods. 4 zákona o pomoci a podpore: „Zmluva upravuje práva a povinnosti prijímateľa a riadiaceho orgánu pri realizácii pomoci a podpory.“;
- podľa čl. 2 ods. 2.4 Zmluvy o poskytnutí NFP (ďalej len „Zmluva“) „Prijímateľ sa zaväzuje prijať poskytnutý NFP a použiť ho v súlade s podmienkami stanovenými v tejto Zmluve a aktivity Projektu realizovať riadne a včas, avšak najneskôr v termíne ukončenia realizácie aktivít Projektu, t.j. do“.
- podľa čl. 8 ods. 3 Všeobecných zmluvných podmienok (ďalej len „VZP“) Zmluvy platí, že dohodou možno predĺžiť lehotu na ukončenie realizácie aktivít projektu najviac o 18 mesiacov oproti pôvodnému dohodnutému termínu ukončenia realizácie aktivít projektu, ;

- jednotlivé výzvy vyhlásené v rámci ROP obsahujú (prevažne v časti 5.2 výzvy) špecifické podmienky pomoci pre konkrétne opatrenie, medzi ktorými sa pri výzvach rokov 2009 až 2011, uvádza aj Doba realizácie projektu, pričom prevládajúca formulácia je nasledovná: „**Termín ukončenia projektu (t.j. termín ukončenia všetkých aktivít projektu) je maximálne 24 kalendárnych mesiacov od podpisu¹ zmluvy o poskytnutí NFP. V žiadosti o NFP sa uvádza len predpokladaný časový harmonogram, reálny časový harmonogram bude súčasťou zmluvy o poskytnutí NFP.**“;
- **certifikačné zistenie** – „predĺženie termínu ukončenia projektu nad 24 mesiacov od podpisu zmluvy o poskytnutí NFP. Rozpor s výzvou kde je uvedené, že termín ukončenia projektu (t.j. termín ukončenia všetkých aktivít projektu) je maximálne 24 kalendárnych mesiacov od podpisu zmluvy o poskytnutí NFP“.

2. Postup RO ROP pri predĺžení realizácie aktivít projektov

Vzhľadom na to, že RO pre ROP je povinný pri svojej činnosti postupovať nediskriminačne a v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania, v nadväznosti na časovú oprávnenosť stanovenú v jednotlivých výzvach vyhlásených RO pre ROP tým spôsobom, že termín ukončenia projektu je maximálne 24 kalendárnych mesiacov od podpisu Zmluvy, sa umožní všetkým prijímateľom predĺženie základnej doby realizácie aktivít projektu na 24 mesiacov. Tento postup je založený na skutočnosti, že pri podávaní projektov bola v príslušnej výzve poskytnutá informácia o tom, že doba realizácie projektu môže trvať 24 mesiacov. Nie je daný dôvod na to, aby boli niektorí prijímatelia ukrátení od možnosti využiť celú dĺžku trvania tejto základnej doby realizácie aktivít projektu v trvaní 24 mesiacov.

V prípade, ak prijímateľ požiada o ďalšie predĺženie lehoty na realizáciu aktivít projektu, v súlade s článkom 8 ods. 3 VZP a princípom zmluvnej voľnosti je možné túto lehotu predĺžiť maximálne o 18 mesiacov.

1. RO ROP na základe vyššie uvedeného zabezpečí úpravu Príručky pre prijímateľa, Programového manuálu v zmysle vyššie uvedených zásad vo vzťahu k predĺženiu lehoty na ukončenie realizácie aktivít projektu tak, aby toto predĺženie bolo v súlade so Zmluvou a zákonom o pomoci a podpore.
2. RO ROP upraví Interný manuál procedúr, prípadne usmernenia RO ROP, kde v rámci postupov zmenového konania zohľadní možnosť predĺženia lehoty na ukončenie realizácie aktivít projektu.
3. RO ROP zabezpečí zverejnenie novej úpravy Príručky pre žiadateľa/prijímateľa, Programového manuálu ROP na internetovej stránke ROP. Týmto spôsobom sa zabezpečí dodržanie princípu transparentnosti, rovnakého zaobchádzania a nediskriminácie, keďže **uvedená možnosť** predĺženia realizácie aktivít projektu **je uplatnená vo vzťahu k všetkým Zmluvám** platným a účinným k dátumu účinnosti predmetnej zmeny Príručky pre Prijímateľa a ďalšej riadiacej dokumentácie.
4. RO ROP na základe požiadavky prijímateľov môže pristúpiť na uzavretie písomného a očíslovaného dodatku k Zmluve, v ktorom upraví **časový harmonogram realizácie aktivít projektu vymedzený v prílohe č. 2 Predmet podpory NFP a čl. 2.4 zmluvy o poskytnutí NFP**. Pre odstránenie pochybností a nejednoznačného významu sa pri uzavretí dodatku týkajúceho sa predĺženia doby realizácie aktivít projektu nahradí v článku 8. ods. 3 VZP slovo „pôvodnému“ slovom „základnému“ spolu s odkazom na článok 2 ods. 2.4 Zmluvy.
5. Na uzavretie dodatku k Zmluve, ktorého predmetom je predĺženie harmonogramu projektu, nie je právny nárok. To znamená, že pri uvedenom postupe si RO ROP vyhradzuje právo nepristúpiť k uzatvoreniu predmetného dodatku na základe individuálneho posúdenia konkrétneho prípadu, napr. ak prijímateľ nekomunikuje s RO ROP, nepredkladá monitorovacie správy, je začaté trestné stíhanie v súvislosti s projektom alebo existujú vážne podozrenia týkajúce sa porušenia záväzkov vyplývajúcich z vecnej alebo časovej realizácie aktivít projektu. V tejto súvislosti sa predĺženie ukončenia aktivít realizácie projektu chápe ako možnosť, nie povinnosť RO ROP a využitie tejto možnosti sa aplikuje najmä v prípadoch, ak uplynutie

¹ Pri Zmluvách uzatvorených po 1.1.2011 zavedením inštitútu povinne zverejňovaných zmlúv pod sankciou nulitného právneho úkonu sa berie do úvahy účinnosť Zmluvy, nie podpis Zmluvy.

základného termínu ukončenia realizácie aktivít projektu je dôsledkom iných skutočností ako zanedbanie povinnosti prijímateľa. Zároveň je potrebné uviesť, že:

- pri výskyte okolnosti vylučujúcej zodpovednosť v súlade so zmluvou vyššie uvedená lehota realizácie aktivít projektu neplynie, resp. táto zmluvne stanovená lehota sa predlžuje o dobu trvania okolnosti/okolností vylučujúcu/-ich zodpovednosť v súlade a za podmienok stanovených Zmluvou a Obchodným zákonníkom (napr. nepredvídateľné a objektívne okolnosti zistené počas realizácie stavebných prác, riadne odôvodnené a potvrdené stavebným dozorom, v niektorých prípadoch projektantom a preukázané relevantnou dokumentáciou, obmedzenia vyplývajúce z konania kompetentných orgánov, najmä Úradu pre verejné obstarávanie, správnych orgánov alebo súdov, OTČK, ktoré majú priamy vplyv na realizáciu aktivít projektu),
- v zmysle čl. 2.4 zmluvy o poskytnutí NFP sa koniec vyššie uvedenej lehoty realizácie aktivít projektu vzťahuje na termín ukončenia realizácie všetkých aktivít projektu, nie termín úhrady poslednej aktivity realizácie projektu.

6. V súlade so zákonom č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám sa zabezpečí zverejnenie predmetných zmien (dodatkov) Zmlúv.

3. Zdôvodnenie zmeny riadiacej dokumentácie

Bez nastavenia tohto postupu RO ROP pri časovej oprávnenosti realizácie aktivít projektu certifikačné zistenie by mohlo vytvoriť predpoklad pre to, že v budúcnosti by výdavky za aktivity uskutočnené po lehote maximálne do 24+18 mesiacov od podpisu Zmluvy budú vyradené zo súhrnnej žiadosti o platbu, tzn. predmetné výdavky nebudú refundované z prostriedkov EÚ.

3.1 Zrušenie Interného výkladu riadiaceho orgánu pre Regionálny operačný program č. 1/2011

K 13.6.2011 bol vydaný Interný výklad riadiaceho orgánu pre Regionálny operačný program č. 1/2011 určený pre RO a sprostredkovateľské orgány pod riadiacim orgánom v rámci implementácie ROP k implementácii podmienky poskytnutia pomoci „Časová oprávnenosť realizácie aktivít projektu/Doba realizácie projektu“ v rámci priebežných výziev ROP“. Znenie predmetného interného výkladu sa ruší dňom aktualizácie riadiacej dokumentácie (predpokladaný termín 1.11.2012). Ďalším argumentom na zrušenie je fakt, že predmetná interpretácia nebola k dispozícii Prijímateľom, potenciálnym žiadateľom.

3.2 Zmena Príručky pre žiadateľa/prijímateľa a Programového manuálu

Aktualizáciou **Príručky pre žiadateľa/ prijímateľa a Programového manuálu je potrebné zmeniť postup pre prípadné opakovanie procesov verejného obstarávania v kontexte dodržiavania časovej oprávnenosti** v znení:

„V prípade neakceptovania verejného obstarávania listom zo strany poskytovateľa z dôvodu zistenia nedostatkov v procese verejného obstarávania a/alebo nesúladu dokumentácie verejného obstarávania (najmä predmetu verejného obstarávania – technickej špecifikácie) s predloženou dokumentáciou žiadosti o NFP, resp. zmluvou o poskytnutí NFP, RO pre ROP, resp. SO/RO zašle Prijímateľovi list o neakceptovaní verejného obstarávania a vyzve Prijímateľa na predloženie kompletnej a overenej dokumentácie k zopakovanému verejnému obstarávaniu do 6 mesiacov od dátumu vyhotovenia listu o neakceptovaní verejného obstarávania spolu s upozornením, že do odstránenia zistených nedostatkov nebude uzavretý dodatok k zmluve o poskytnutí NFP, na základe ktorého by mohli byť prijímateľom predkladané žiadosti o platbu.

V prípade, že prijímateľ v opakovanom termíne opätovne doručí verejné obstarávanie, ktoré nebude zo strany RO pre ROP, resp. SO/RO akceptované pre závažné nedostatky, RO pre ROP môže odstúpiť od Zmluvy o poskytnutí NFP z dôvodu porušenia zo strany prijímateľa.

V prípade, ak dokumentácia k verejnému obstarávaniu nebude RO ROP, resp. SORO predložená do stanoveného termínu do 6 mesiacov odo dňa vyhotovenia listu, RO pre ROP, resp. SO/RO písomne vyzve

prijímateľa na doručenie dokumentácie z procesu verejného obstarávania do 10 dní od doručenia listu. V prípade, že prijímateľ dokumentáciu ani v opakovanom termíne nedodá, nedoplní tak, aby dokumentácia bola kompletná, resp. nereaguje, bude mu písomne oznámené, že RO pre ROP odstupuje od Zmluvy o poskytnutí NFP. Týmto nie je dotknuté zachovanie časovej oprávnenosti realizácie projektu ako podmienka poskytnutia pomoci.“

Zároveň aj v nadväznosti na zrušenie interného výkladu č. 1/2011 je RO ROP povinný a zosúladiť postupy k náležitostiam dotknutých výziev:

Programový manuál ROP vo svojej aktuálnej podobe uvádza v rámci ROP aj vymedzenie časovej oprávnenosti realizácie aktivít projektu, pričom prevládajúca formulácia je nasledovná: *Termín ukončenia všetkých aktivít projektu je najneskôr do 31.12.2015. Odporúčaná maximálna dĺžka realizácie všetkých aktivít projektu je 24 mesiacov od účinnosti zmluvy o poskytnutí NFP, ktorá obsahuje rozpočet projektu, ktorý vzišiel z procesu verejného obstarávania/verejnej obchodnej súťaže. V prípade projektov neinvestičného charakteru je odporúčaná maximálna dĺžka realizácie všetkých aktivít projektu 42 mesiacov od účinnosti zmluvy o poskytnutí NFP, ktorá obsahuje rozpočet projektu, ktorý vzišiel z procesu verejného obstarávania/verejnej obchodnej súťaže.* Predmetný text je potrebné preformulovať v súlade s textom časovej oprávnenosti dotknutých výziev.

4. Riziká súvisiace s navrhovaným riešením a ich eliminácia/minimalizácia:

Z dôvodu dodržania princípu transparentnosti, rovnakého zaobchádzania a nediskriminácie je potrebné uviesť, že **uvedená možnosť** predĺženia realizácie aktivít projektu **bude uplatnená vo vzťahu k všetkým platným a účinným Zmluvám** viažucim sa k projektom, v prípade ktorých nedošlo k uvedenému termínu (deň nadobudnutia účinnosti predmetnej zmeny Príručky pre Prijímateľa) k ukončeniu realizácie aktivít projektu.

Potenciálne riziko: Porušenie princípu nediskriminácie a rovnakého zaobchádzania vo vzťahu k potenciálnym žiadateľom (riziko, že existujú potenciálni žiadatelia, ktorí v rámci príslušnej výzvy nepredložili žiadosť o NFP z dôvodu daného nastavenia podmienok časovej oprávnenosti realizácie projektu).

Eliminácia/minimalizácia potenciálneho rizika: Vzhľadom k definícii časovej oprávnenosti realizácie projektov vo všetkých vyhlásených výzvach vo vzťahu 24 mesačnej lehote od podpisu zmluvy o poskytnutí NFP, je potrebné brať do úvahy nasledovné skutočnosti:

- skutočnosti **známe všetkým potenciálnym žiadateľom** - stanovené zákonom o pomoci a podpore:
 - a. pomoc a podpora sa poskytuje prijímateľovi na základe zmluvy uzavretej podľa § 269 ods. 2 Obchodného zákonníka, pričom medzi zásady, na ktorých je koncipovaný Obchodný zákonník možno zahrnúť ako všeobecnú zásadu súkromného práva - zásadu zmluvnej voľnosti,
 - b. zmluva upravuje práva a povinnosti prijímateľa a riadiaceho orgánu pri realizácii pomoci a podpory,
- prílohou výzvy je všeobecný vzor zmluvy o poskytnutí NFP uzatvorený podľa Obchodného zákonníka, ktorý obsahuje možnosť predĺženia ukončenia aktivít projektu o 18 mesiacov na základe dohody zmluvných strán, to znamená, že zmluva o poskytnutí NFP nevyklučuje možnosť predĺženia ukončenia aktivít projektu (nad rámec 24 mesiacov), práve naopak pripúšťa danú možnosť, pod podmienkou dohody zmluvných strán založenú na možnostiach uvedených v zmluve o poskytnutí NFP, príručka pre žiadateľa/prijímateľa uvádza: „Vzor zmluvy o poskytnutí NFP je vypracovaný Centrálnym koordinačným orgánom a certifikačným orgánom a **vždy sa uverejňuje ako súčasť výzvy na predkladanie žiadostí o NFP.** Uvedené znenie zmluvy poskytne potenciálnym žiadateľom vopred informácie o podrobných podmienkach poskytnutia NFP a o **právach a povinnostiach poskytovateľa a prijímateľa**“.