

RÓŻNICE W SYSTEMACH FINANSOWANIA WYDATKÓW NA PROGRAMY OPERACYJNE ze wskazaniem zapisów w dotychczasowej i nowej ustawie o finansach publicznych.

Z dniem 1 stycznia 2010 r. wejdzie w życie ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), zwana dalej „nową ufp”, która zastąpi obecnie obowiązującą ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), zwaną dalej „starą ufp”.

Nowa ufp wprowadza szereg zmian w dotychczas obowiązującym systemie przepływu środków przeznaczonych na finansowanie programów operacyjnych, główne zmiany dotyczą:

CHARAKTER PRAWNY ŚRODKÓW

- Środki europejskie - definicja

Jedną z podstawowych różnic w stosunku do starej ufp jest wprowadzenie w art. 2 pkt 5 nowej ufp ustawowej definicji „środków europejskich”, do których zalicza się:

- 1) środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybackiego, z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa;
- 2) niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), z wyłączeniem środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004-2009 i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004-2009;
- 3) środki na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

- Budżet środków europejskich

Kolejną różnicą w stosunku do starej ufp jest zmiana charakteru środków przeznaczonych na realizację programów operacyjnych.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym ww. środki zostały włączone do budżetu państwa (art. 200 starej ufp). Wyjątek w tym zakresie stanowią jedynie środki przeznaczone na realizację programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa.

Natomiast na gruncie nowej ufp środki przeznaczone na realizację programów operacyjnych, co do zasady nie zostały włączone do budżetu państwa, lecz będą stanowić jego odrębną część w formie budżetu środków europejskich, z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej (art. 117 i następane nowej ufp).

Nowa ufp definiuje budżet środków europejskich jako roczny plan dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na finansowanie projektów pomocy technicznej.

W budżecie środków europejskich będą ujmowane:

- 1) dochody z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich;
- 2) wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w części podlegającej refundacji.

Różnica pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu środków europejskich będzie stanowił odpowiednio nadwyżkę budżetu środków europejskich albo deficyt budżetu środków europejskich, które nie będą wliczane do, odpowiednio, deficytu albo nadwyżki budżetu państwa. Ponadto w budżecie środków europejskich będzie ujmowana rezerwa celowa na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich, w zakresie, w jakim wydatki te podlegają refundacji; rezerwa celowa na współfinansowanie będzie ujmowana w ramach budżetu państwa. Tak więc na gruncie nowej ufp będą występowały dwie rezerwy celowe: w budżecie środków europejskich na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich (płatności) oraz w budżecie państwa na współfinansowanie krajowe, które będzie dokonywane w formie dotacji celowej lub w formie współfinansowania projektów systemowych państwowych jednostek budżetowych.

FORMA PRAWNA WYDATKÓW

- **Dotacja rozwojowa**

Zgodnie z art. 202 starej ufp środki przeznaczone na realizację programów operacyjnych i projektów realizowanych w ich ramach, mogą być wykorzystane na:

- 1) finansowanie wydatków państwowych jednostek budżetowych przeznaczonych na realizację programów lub projektów;
- 2) dotacje rozwojowe dla jednostek sektora finansów publicznych oraz innych podmiotów będących beneficjentami tych środków, a także dla instytucji pośredniczących oraz podmiotów, którym w ramach programu finansowanego z udziałem tych środków, została powierzona realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów;
- 3) finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej zgodnie z odrębnymi przepisami.

Główną formą wydatków w ramach programów operacyjnych na gruncie starej ufp jest dotacja rozwojowa, co stanowi konsekwencję włączenia ww. do budżetu państwa. W ramach wszystkich programów operacyjnych realizowanych na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.), poza wydatkami państwowych jednostek budżetowych (które środki na ten cel miały co do zasady zapewnione w ramach właściwej części budżetowej), wszystkie wydatki w powyższym zakresie finansowane były w formie dotacji rozwojowej, która mogła być przekazywana z budżetu państwa lub z budżetu samorządu województwa w formie zaliczki lub zwrotu wydatków poniesionych na realizację programu, projektu lub zadania (art. 202 ust. 3 starej ufp).

- **Płatności i dotacja celowa**

Inaczej natomiast rzecz się ma na gruncie nowej ufp. Wydatki na realizację programów operacyjnych będą - w części odpowiadającej wkładowi środków europejskich - dokonywane w formie **płatności**. W myśl art. 186 nowej ufp wydatki na realizację programów i projektów

finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także środków pochodzących z innych źródeł zagranicznych, mogą być przeznaczone na:

- 1) realizację projektów przez jednostki budżetowe;
- 2) płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich;
- 3) dotacje celowe dla beneficjentów;
- 4) realizację projektów finansowanych w ramach Programu Środki Przejściowe;
- 5) realizację Wspólnej Polityki Rolnej zgodnie z odrębnymi ustawami.

Natomiast część odpowiadająca wkładowi krajowemu, towarzyszącemu wkładowi środków europejskich, będzie dokonywana w formie **dotacji celowej**, ponieważ zgodnie z art. 127 ust. 2 pkt 2, 4 i 5 nowej ufp w formie dotacji celowej będą wydatkowane:

- 1) środki przeznaczone na:
 - a) współfinansowanie w ramach przyznanego beneficjentowi dofinansowania;
 - b) realizację projektów pomocy technicznej;
- 2) środki w ramach programów EWT i EISP przeznaczone na realizację projektów pomocy technicznej w ramach tych programów oraz
- 3) środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004-2009 i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004-2009.

Wkład krajowy może być dokonywany także jako wydatki państwowych jednostek budżetowych.

Jak z powyższego wynika, generalnie, dofinansowanie będzie dokonywane w dwóch formach: płatności i dotacji celowej, w związku z tym, otrzymane dofinansowanie beneficjent będzie wydatkować i rozliczać w trybie przewidzianym dla danej formy „wypłaty”. Oznacza to, iż część dofinansowania otrzymana w formie dotacji celowej będzie musiała być wydatkowana i rozliczana zgodnie z przepisami właściwymi dla dotacji, a więc z uwzględnieniem przede wszystkim roczności budżetowania oraz tzw. niewygasów.

Podobnie jak pod rządami starej ufp, dofinansowanie będzie mogło być przekazane w formie refundacji wydatków oraz w formie zaliczki, co będzie miało zastosowanie, zarówno w przypadku płatności, jak i współfinansowania krajowego. Jednakże zgodnie z art. 189 ust. 3 nowej ufp, w przypadku niezłożenia wniosku o płatność na kwotę lub w terminie, które zostaną określone w rozporządzeniu wykonawczym wydanym na podstawie tegoż art. 189 ust. 4 (regulującym warunki i tryb udzielania oraz rozliczania zaliczek, a także terminy składania wniosków o płatność oraz ich zakres), od środków pozostałych do rozliczenia, przekazanych w ramach zaliczki, naliczane będą odsetki jak dla zaległości podatkowych, liczone od dnia przekazania środków do dnia złożenia wniosku o płatność. Tego rodzaju regulacji nie zawiera stara ufp.

Za obsługę płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich będzie odpowiadał Minister Finansów, zwany dalej „MF”, o czym stanowi art. 187 nowej ufp.

- **Płatnik**

Na gruncie starej ufp nie ma jednego podmiotu spełniającego funkcję płatnika środków przeznaczonych na realizację programów operacyjnych. Za przekazanie beneficjentowi

środków dotacji rozwojowej odpowiedzialna jest instytucja, która zawarła z nim umowę. Obecnie środki dla tej instytucji z rachunku w Narodowym Banku Polskim przekazuje właściwy dysponent.

Natomiast nowa ufp wprowadza do systemu przepływu środków przeznaczonych na realizację programów operacyjnych instytucję płatnika, którego funkcje ma pełnić Bank Gospodarstwa Krajowego, zwany dalej „BGK”. Jednakże należy podkreślić, że **BGK nie będzie nową instytucją systemu wdrażania poszczególnych programów operacyjnych**, a będzie on pełnił wyłącznie funkcję „kasjera”, dokonującego jedynie wypłat dofinansowania beneficjentom.

Zgodnie z art. 200 nowej ufp obsługę bankową płatności prowadzi BGK w ramach umowy rachunku bankowego zawartej z MF, która – zgodnie z nową ufp – ma określać m.in. liczbę i rodzaje prowadzonych rachunków bankowych, rodzaje sprawozdań z realizacji zadań przez BGK i terminy ich składania, tryb dokonywania kontroli zadań realizowanych przez BGK oraz zakres odpowiedzialności BGK, w tym w szczególności za nieterminową realizację zadań. Projekt tej umowy będzie podlegał opiniowaniu przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz ministra właściwego do spraw rybołówstwa.

Zgodnie z przepisami nowej ufp, MF będzie przekazywał na rachunki w BGK środki na płatności dla beneficjentów.

Natomiast zgodnie z art. 192 ust. 3 nowej ufp, BGK może także prowadzić obsługę wypłat na współfinansowanie realizacji programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich w ramach umowy zawartej z właściwym dysponentem części budżetowej. Dysponent ten, zgodnie z art. 192 ust. 4, może zlecić BGK dokonywanie wypłat w ramach współfinansowania przekazując na rachunek prowadzony przez BGK środki przeznaczone na ten cel.

- **Dokonywanie płatności**

Na gruncie starej ufp wszelkie kwestie związane z przekazywaniem środków dofinansowania były uregulowane w umowie dofinansowania (dotacji rozwojowej), zgodnie z właściwym systemem realizacji danego programu operacyjnego. Przepisy ustawy nie zawierały żadnych regulacji w tym zakresie.

Natomiast inaczej kwestie te zostały uregulowane w nowej ufp. Zgodnie z art. 188 ust. 1 nowej ufp, podstawą dokonania płatności na rzecz beneficjenta będzie zlecenie płatności wystawione przez instytucję, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie projektu, oraz pisemna zgoda właściwego dysponenta części budżetowej, z zastrzeżeniem, że w przypadku gdy projekt realizuje instytucja zarządzająca lub instytucja pośrednicząca będąca zarządem województwa lub przez zarząd województwa upoważniona, zlecenia płatności wystawiane są przez zarząd województwa. Przepis ten ma odpowiednie zastosowanie do przypadku, w którym podstawę dofinansowania stanowić będzie decyzja o dofinansowaniu projektu. Dysponent części budżetowej będzie mógł upoważnić na piśmie instytucję, która zawarła umowę o dofinansowanie projektu, do wydawania zgody na dokonywanie płatności.

Zgodnie z art. 189 ust. 1 nowej ufp zlecenie płatności może dotyczyć kwoty wydatków kwalifikowalnych zgodnie z kryteriami określonymi na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wynikającej z wniosku o płatność,

pozytywnie zweryfikowanego przez instytucję, która zawarła z beneficjentem umowę o dofinansowanie.

Jednakże nowa ufp dopuszcza także możliwość przekazania dofinansowania w formie zaliczki; w myśl art. 189 ust. 2 nowej ufp, właściwa instytucja może wystawić zlecenie płatności zaliczkowej.

Współfinansowanie

Zgodnie z art. 127 nowej ufp w formie dotacji celowej będą wydatkowane m.in. środki przeznaczone na współfinansowanie w ramach przyznanego beneficjentowi dofinansowania. Współfinansowanie w formie dotacji celowej będzie dokonywane z części właściwego dysponenta bądź bezpośrednio przez tego dysponenta, bądź na rachunek dysponenta w BGK.

Ponieważ w nowej ufp brak jest odrębnych regulacji w zakresie przekazywania wkładu krajowego (współfinansowania), przyjęto założenie, iż w każdym przypadku należy dążyć do zawierania z BGK umów, o których mowa w art. 192 ust. 3 nowej ufp, a więc na obsługę wypłat współfinansowania. Tak więc należy dążyć do tego, aby właściwy dysponent, z którego części będzie dokonywane współfinansowanie, zawarł umowę z BGK, na podstawie której będzie dokonywana przez ten bank wypłata na rzecz beneficjenta z rachunku dysponenta prowadzonego w BGK. W takim przypadku system wypłaty współfinansowania będzie analogiczny do wypłaty płatności. Zatem zlecenie płatności wystawione przez instytucję, która zawarła z beneficjentem umowę o dofinansowanie, w praktyce obejmować powinno także kwoty współfinansowania.

Płatność a współfinansowanie – różnice i podobieństwa

Płatność:

- 1) dotyczy wydatków finansowanych ze środków europejskich;
- 2) obejmuje tylko wydatki kwalifikowane;
- 3) podstawą dokonania jest zlecenie płatności;
- 4) uruchamiana na zlecenie instytucji, z którą beneficjent zawarł umowę;
- 5) wymagana zgoda dysponenta części budżetowej;
- 6) uruchamiana z budżetu dysponenta;
- 7) w formie zaliczki lub refundacji;
- 8) nie jest objęta reżimem przewidzianym dla tzw. niewygasów;
- 9) obsługę bankową płatności prowadzi BGK;
- 10) dotyczy programów krajowych i regionalnych.

Współfinansowanie:

- 1) część wydatków odpowiadająca wkładowi z budżetu krajowego;
- 2) następuje w formie dotacji celowej;
- 3) obejmuje tylko wydatki kwalifikowane;
- 4) podstawą dokonania jest zlecenie płatności (o ile w ramach BGK);
- 5) uruchamiane przez instytucję z którą beneficjent zawarł umowę;
- 6) wymagana zgoda dysponenta części budżetowej;
- 7) w formie zaliczki lub refundacji;
- 8) jest objęta reżimem przewidzianym dla tzw. niewygasów;
- 9) obsługę bankową może prowadzić BGK;
- 10) dotyczy programów krajowych i regionalnych – wg różnych przepisów.

Współfinansowanie w ramach RPO - cechy prawne

- 1) forma prawna – dotacja celowa – art. 127 ust. 2 pkt. 5;
- 2) dochód samorządu – art. 3 ust. 1 ustawy o dochodach jst;
- 3) obowiązek prowadzenia wyodrębnionej ewidencji – art. 152;
- 4) zastosowanie przepisów o środkach niewygasających – art. 181;
- 5) obsługa bankowa fakultatywna przez BGK – art. 192 ust. 3;
- 6) bankowa obsługa budżetu jst w trybie zamówień publicznych – art. 264;
- 7) dwa strumienie: płatność i współfinansowanie;
- 8) zwroty środków – art. 207.

Skutki dla beneficjenta

- 1) wypłata środków możliwa w ramach jednego Banku z dwóch źródeł (z budżetu środków europejskich - płatności, z budżetu krajowego – dotacja celowa na współfinansowanie);
- 2) jeden reżim zwrotu środków nieprawidłowo wydatkowanych (art. 207ufp);
- 3) dwie procedury rozliczeń na koniec roku:
 - a) płatności zostają na kontach – 85% nie są objęte rocznym rozliczeniem,
 - b) współfinansowanie zwrot – 15% - objęte tzw. niewygasami;
- 4) zakaz prowadzenia egzekucji administracyjnej w stosunku do środków wypłacanych w ramach płatności i w ramach dotacji jako zaliczka (refundacja jako zwrot środków nie podlega ochronie);
- 5) wprowadzono możliwość udzielania ulg w spłacie środków orzeczonych do zwrotu (umorzenie, odroczenie terminu spłaty, rozłożenie na raty);
- 6) szybsza wypłata środków, komponent regionalny i rpo - bo:
 - a) płatność bezpośrednio z BGK bez udziału samorządu województwa,
 - b) współfinansowanie - elastyczne procedury przyznawania i wypłaty dotacji;
- 7) w przypadku zmiany płatnika (na BGK) nie trzeba aneksować umów (art. 101 ust.3 przepisów wprowadzających nową ufp.).

PAŃSTWOWE JEDNOSTKI BUDŻETOWE

W przypadku wydatków państwowych jednostek budżetowych – zgodnie ze stanowiskiem MF - przepływy finansowe w omawianym zakresie również mają odbywać się poprzez BGK. Środki na projekty państwowych jednostek budżetowych nadal będą planowane w ramach wydatków danej części budżetowej. W przypadku projektów państwowych jednostek budżetowych płatności (w zakresie budżetu środków europejskich) będą trafiać z BGK bezpośrednio do wykonawców na podstawie zleceń płatności wystawionych przez państwowe jednostki budżetowe, a zatem nie będzie przepływu środków przez rachunki bankowe państwowych jednostek budżetowych.

W przypadku współfinansowania środki, będą albo wydatkowane na obecnych zasadach (przepływ środków przez rachunek podstawowy państwowych jednostek budżetowych), albo poprzez rachunek pomocniczy w BGK do obsługi współfinansowania (państwowa jednostka budżetowa występuje do dysponenta nadrzędnego z zapotrzebowaniem na środki, otrzymuje środki na współfinansowanie na rachunek podstawowy w Narodowym Banku Polskim, następnie przekazuje je na rachunek pomocniczy w BGK, skąd na podstawie zleceń też państwowej jednostki budżetowej są dokonywane płatności bezpośrednio do wykonawców).

WYDATKI NIETYGASAJĄCE

W nowej ufp regulacje dotyczące tzw. niewygasów (art. 181 nowej ufp) nie zostały, co do zasady, zmienione w stosunku do obecnie obowiązujących regulacji, ale będą one miały zastosowanie tylko do środków na współfinansowanie z budżetu państwa, przekazywane w formie dotacji celowej. Ponadto należy podkreślić, że skrócono termin ich wydatkowania do 3 miesięcy, tj. do końca marca następnego roku budżetowego.

Zgodnie z art. 157 ust. 6 starej ufp ostateczny termin dokonania wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, określony w rozporządzeniu dotyczącym wydatków niewygasających, nie mógł upłynąć później niż do dnia 30 czerwca roku następnego.

Raz jeszcze należy podkreślić, że na gruncie starej ufp regulacje dotyczące wydatków niewygasających dotyczą całości środków przekazanych w formie dotacji rozwojowej. Natomiast w związku z tym, iż nowa ufp wprowadza dualizm w zakresie charakteru środków przekazywanych beneficjentowi w ramach dofinansowania, tj. beneficjent otrzyma środki w formie płatności (część odpowiadająca wkładowi środków europejskich) oraz w formie dotacji celowej (część odpowiadająca wkładowi krajowemu), regulacje dotyczące wydatków niewygasających będą miały zastosowanie wyłącznie do wydatków z budżetu państwa, a więc do środków przekazanych w formie dotacji celowej, tj. do współfinansowania.

ZWROT ŚRODKÓW

W celu maksymalnego zminimalizowania utrudnień spowodowanych ww. dualizmem w zakresie charakteru środków przekazywanych beneficjentowi w ramach dofinansowania przyjęto, iż niezależnie od art. 169 nowej ufp, regulującego kwestie związane z obowiązkiem zwrotu środków dotacji udzielonej z budżetu państwa, w przypadku jej wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania jej nienależnie lub w nadmiernej wysokości, który w normalnych warunkach mógłby mieć zastosowanie do współfinansowania (przekazywanego w formie dotacji celowej), zastosowanie w tym zakresie, na zasadzie *lex specialis*, znajdzie art. 207 nowej ufp. Reguluje on kwestie związane ze zwrotem środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w przypadku, jeżeli środki te zostaną wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, z naruszeniem procedur obowiązujących przy wydatkowaniu tych środków lub też pobrane zostały nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Art. 207 nowej ufp reguluje w literalny sposób – w przeciwieństwie do obecnie obowiązującego stanu prawnego - iż wydanie decyzji o zwrocie ww. środków, poprzedza wezwanie beneficjenta do dobrowolnego zwrotu środków lub do wyrażenia zgody na dokonanie pomniejszenia kolejnej transzy środków na jego rzecz o środki podlegające zwrotowi. Dopiero po bezskutecznym upływie terminu określonego w ww. wezwaniu, dojdzie do wydania, na podstawie art. 207 ust. 9, decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki oraz sposób zwrotu środków.

Art. 211 starej ufp nie zawiera przepisów wskazujących na możliwość niewydawania decyzji o zwrocie środków w ww. przypadkach, np. w przypadku dobrowolnego zwrotu środków lub w przypadku wyrażenia zgody na pomniejszanie kolejnych płatności. Możliwość taka opierała się jedynie na interpretacji MF.

WYKLUCZENIE

Nowa ufp wprowadza także zmiany w zakresie 3-letniego wykluczenia.

Zgodnie z art. 211 ust. 2 starej ufp, jedynie w przypadku, jeżeli wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem spowodowało jednocześnie niezrealizowanie pełnego zakresu rzeczowego projektu, beneficjent był wykluczony z prawa otrzymania środków na realizację projektów w ramach programów operacyjnych, a okres wykluczenia rozpoczynał się od dnia, w którym decyzja o zwrocie środków stała się ostateczna, a kończył z upływem 3 lat od dnia dokonania zwrotu środków.

Natomiast, zgodnie z art. 207 ust. 4 i 5 nowej ufp, katalog okoliczności powodujących wykluczenie uległ rozszerzeniu. Obejmuje on przypadki, w których beneficjent:

- 1) otrzymał płatność na podstawie przedstawionych jako autentyczne dokumentów podrobionych lub przerobionych lub dokumentów potwierdzających nieprawdę lub
- 2) na skutek okoliczności leżących po stronie beneficjenta nie zrealizował pełnego zakresu rzeczowego projektu w przypadku projektów infrastrukturalnych lub nie zrealizował celu projektu, lub
- 3) nie zwrócił środków w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji o zwrocie, lub
- 4) okoliczności (wykorzystanie środków europejskich niezgodnie z przeznaczeniem, z naruszeniem procedur obowiązujących przy wydatkowaniu tych środków lub też pobranie ich nienależnie lub w nadmiernej wysokości) wystąpiły wskutek popełnienia przestępstwa przez beneficjenta, partnera, podmiot upoważniony do dokonywania wydatków, a w przypadku gdy podmioty te nie są osobami fizycznymi - osobę uprawnioną do wykonywania w ramach projektu czynności w imieniu beneficjenta, przy czym fakt popełnienia przestępstwa przez wyżej wymienione podmioty został potwierdzony prawomocnym wyrokiem sądowym.

W związku z faktem, iż art. 207 nowej ufp wskazuje także przypadki, kiedy może nie dojść do wydania decyzji o zwrocie, tj. w przypadku dobrowolnego zwrotu środków lub w przypadku wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności, doprecyzowany został także sposób liczenia okresu wykluczenia, który zgodnie z art. 207 ust. 5 nowej ufp, rozpoczyna się od dnia, kiedy decyzja, o zwrocie stała się ostateczna, zaś kończy się z upływem trzech lat od dnia dokonania zwrotu tych środków. Jeżeli okoliczności, o których mowa w art. 207 ust. 4 pkt 1 i 4¹⁾, zostały stwierdzone po dniu, w którym decyzja o zwrocie

¹⁾ Art. 207 ust.4 nowej ufp:

„4. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, beneficjent zostaje wykluczony z możliwości otrzymania środków, o których mowa w ust. 1, jeżeli:

- 1) otrzymał płatność na podstawie przedstawionych jako autentyczne dokumentów podrobionych lub przerobionych lub dokumentów potwierdzających nieprawdę lub
- 2) na skutek okoliczności leżących po stronie beneficjenta nie zrealizował pełnego zakresu rzeczowego projektu w przypadku projektów infrastrukturalnych lub nie zrealizował celu projektu, lub
- 3) nie zwrócił środków w terminie, o którym mowa w ust. 1, lub
- 4) okoliczności, o których mowa w ust. 1, wystąpiły wskutek popełnienia przestępstwa przez beneficjenta, partnera, podmiot upoważniony do dokonywania wydatków, a w przypadku gdy podmioty te nie są osobami fizycznymi - osobę uprawnioną do wykonywania w ramach projektu czynności w imieniu beneficjenta, przy

stała się ostateczna, okres wykluczenia rozpoczyna się od dnia stwierdzenia tych okoliczności. Natomiast jeżeli zwrot środków przez beneficjenta, o którym mowa w art. 207 ust. 4 pkt 1, 2 i 4, został dokonany przez dobrowolny zwrot środków lub przez wyrażenie zgody na pomniejszenie kolejnych płatności lub przed wydaniem decyzji o zwrocie, okres wykluczenia rozpoczyna się od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w ust. 4 pkt 1, 2 i 4, a kończy się z upływem trzech lat liczonych od dnia dokonania zwrotu środków przez beneficjenta.

Nowością w porównaniu ze starą ufp jest obowiązek prowadzenia przez MF rejestru podmiotów wykluczonych na podstawie art. 207 nowej ufp oraz udostępniania tych informacji instytucjom zarządzającym, instytucjom pośredniczącym, instytucjom wdrażającym i instytucji certyfikującej (art. 210 nowej ufp). Natomiast szczegółowe kwestie w tym zakresie, takie jak m.in. tryb przekazywania informacji zawartych w rejestrze, sposób i tryb uzyskiwania informacji zawartych w rejestrze, zakres przedmiotowy informacji, które będą zawarte w rejestrze zostaną określone przez MF w drodze rozporządzenia.

MOŻLIWOŚĆ UMARZANIA

Istotną zmianę wynikającą z nowej ufp stanowi również to, iż zgodnie z art. 42 starej ufp do należności związanych z realizacją programów operacyjnych, projektów i zadań finansowanych z udziałem środków z funduszy strukturalnych, nie mają zastosowania regulacje ujęte w tym przepisie w zakresie możliwości umarzania, odraczania spłaty lub rozkładania na raty.

Nowa ufp należności z tytułu zwrotu płatności dokonanych w ramach programów finansowanych z udziałem **środków europejskich** uznała za środki publiczne stanowiące niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym, które mogą podlegać umorzeniu.

Zatem na podstawie nowej ufp umorzenia będą możliwe również w odniesieniu do środków europejskich. Zgodnie z art. 64 nowej ufp właściwy organ, na wniosek zobowiązanego, może należności z tytułu zwrotu płatności dokonanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, umorzyć w całości albo w części lub odroczyć ich spłatę lub rozłożyć ją na raty.

Jako organy pierwszej instancji właściwe do wydawania decyzji w powyższych sprawach wskazano **instytucje zarządzające, pośredniczące lub wdrażające ale tylko te będące jednostkami sektora finansów publicznych.**

Ustawa nakazuje jednak by instytucja pośrednicząca lub wdrażająca posiadała upoważnienie od instytucji zarządzającej, lub – w przypadku instytucji wdrażającej – od instytucji pośredniczącej.

Od decyzji wydanej przez instytucję pośredniczącą lub wdrażającą – **jako organ odwoławczy wskazano instytucje zarządzającą.**

Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez **ministra lub instytucję zarządzającą** nie służy odwołanie ale strona niezadowolona z treści decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 61 ufp).

czym fakt popełnienia przestępstwa przez wyżej wymienione podmioty został potwierdzony prawomocnym wyrokiem sądowym.”.

ODSETKI

Porównując przepisy nowej i starej ufp kwestie odsetek mogą być rozpatrywane w trzech aspektach:

- **Odsetki od środków otrzymanych w formie zaliczki**

Na gruncie przepisów starej ustawie kwestia odsetek od środków otrzymanych w formie zaliczki jest uregulowana w art. 202 ust. 8. Zgodnie z tym przepisem, **odsetki** od środków otrzymanych, w ramach dotacji rozwojowej w formie zaliczki, przez samorząd województwa, działający jako instytucja zarządzająca w ramach regionalnego programu operacyjnego lub jako instytucja pośrednicząca w ramach krajowego programu operacyjnego, są przeznaczane na realizację odpowiednio regionalnego lub krajowego programu operacyjnego, jako wkład własny samorządu województwa. W związku z powyższym stara ufp wprost wskazuje na co mogą być przeznaczone odsetki od środków otrzymanych w formie zaliczki. Natomiast w nowej ufp brak jest regulacji będącej odpowiednikiem art. 202 ust. 8 starej ufp.

- **Odsetki od środków nieprawidłowo wydatkowanych**

Zgodnie z art. 211 ust. 1 starej ufp, w przypadku gdy środki przeznaczone na finansowanie programów operacyjnych zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystane z naruszeniem procedur, czy też pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi przez beneficjenta wraz z **odsetkami** w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków na rachunek wskazany przez organ lub jednostkę przekazującą te środki, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji o zwrocie. Decyzja ta określa kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki.

Natomiast zgodnie z art. 207 ust. 1 nowej ufp, w przypadku gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich będą wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystane z naruszeniem procedur, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości będą podlegały zwrotowi przez beneficjenta wraz z **odsetkami** w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, o której mowa w ust. 9, na wskazany w tej decyzji rachunek bankowy. Nowością, w porównaniu ze starą ufp, jest możliwość zwrotu odsetek przez pomniejszenie kolejnej płatności na rzecz beneficjenta o kwotę podlegającą zwrotowi, która jest uwzględniana w zleceniu płatności kierowanym do BGK (art. 207 ust. 3 w związku z ust. 4 nowej ufp).

- **Odsetki w przypadku niezłożenia wniosku o płatność**

Nowa regulacją, której nie ma w starej ufp, jest art. 189 ust. 3 nowej ufp. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku niezłożenia wniosku o płatność na kwotę lub w terminie, które zostaną określone w rozporządzeniu wykonawczym wydanym na podstawie tegoż art. 189 ust. 4 (regulującym warunki i tryb udzielania oraz rozliczania zaliczek, a także terminy składania wniosków o płatność oraz ich zakres), od środków pozostałych do rozliczenia, przekazanych w ramach zaliczki, naliczane będą **odsetki** jak dla zaległości podatkowych, liczone od dnia przekazania środków do dnia złożenia wniosku o płatność. Zwrot odsetek

może zostać dokonany przez pomniejszenie kolejnej płatności na rzecz beneficjenta o kwotę podlegającą zwrotowi, która jest uwzględniana w zleceniu płatności kierowanym do BGK (art. 207 ust. 3 w związku z ust. 4 nowej ufp).

PRZEPISY PRZEJŚCIOWE

Z uwagi na tak radykalne zmiany w systemie przepływów środków finansowych w omawianym zakresie, w szczególności w celu zminimalizowania utrudnień spowodowanych dualizmem w zakresie charakteru środków przekazywanych beneficjentowi w ramach dofinansowania, istniała potrzeba precyzyjnego określenia przepisów przejściowych w tym zakresie. Stąd też w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241), zwanej dalej „przepisami wprowadzającymi”, mające zminimalizować problemy wynikające z wejścia w życie nowej ufp.

Jak już wskazano wyżej, w celu złagodzenia skutków wprowadzenia nowego modelu przepływu środków na realizację programów operacyjnych został m.in. zaproponowany przepis dostosowujący, zgodnie z którym, mimo przejęcia przez Bank Gospodarstwa Krajowego dokonywania płatności wynikających z umów o dofinansowanie i decyzji o dofinansowanie, o których mowa w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, umowy te i decyzje nie będą wymagały zmian w tym zakresie. Tak więc nie będzie potrzeby aneksowania umów o dofinansowanie lub zmiany wydanych decyzji w związku ze zmianą instytucji płatnika, którym po wejściu w życie nowej ufp będzie BGK. Analogiczna zasada będzie miała zastosowanie w przypadku dokumentów tworzących systemy realizacji, ale tylko w części niepodlegającej zatwierdzeniu przez właściwe organy Komisji Europejskiej. Jednakże instytucja, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie, powinna poinformować beneficjenta o zmianie instytucji dokonującej płatności, w terminie 14 dni do dnia ogłoszenia art. 101 ust. 3 przepisów wprowadzających, tj. od dnia 24 września 2009 r.

Ponadto środki przekazane do dnia 31 grudnia 2009 r. na realizację programów, projektów i zadań finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) będą rozliczane na dotychczasowych zasadach, jednakże wprowadzono ograniczenie, że rozliczenie to powinno nastąpić nie później niż do dnia 30 czerwca 2010 r.

Zgodnie z art. 112 ust. 2 przepisów wprowadzających, do programów i projektów realizowanych w ramach Narodowego Planu Rozwoju stosuje się przepisy starej ufp w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1832), a w zakresie prefinansowania programów i projektów współfinansowanych środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej – także akty wykonawcze wydane na ich podstawie, z zastrzeżeniem art. 120 przepisów wprowadzających²⁾, do czasu zakończenia realizacji tych programów i projektów.

Dotacje udzielone przed dniem wejścia w życie nowej ufp, tj. przed dniem 1 stycznia 2010 r., podlegają zwrotowi na podstawie dotychczasowych przepisów.

²⁾ Art. 120 przepisów wprowadzających:

„Art. 120. Przepisy niniejszej ustawy oraz ustawy, o której mowa w art. 1, mają zastosowanie po raz pierwszy do opracowywania i uchwalania projektu ustawy budżetowej na rok 2010.”.

Do spraw dotyczących niepodatkowych należności budżetowych, o których mowa w art. 60 nowej ufp, tj. m.in. należności z tytułu zwrotu płatności dokonanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.