



Tomasz Sowiński*

Uniwersytet Gdański

WYKONYWANIE BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wstęp

W ustawie o finansach publicznych z 2009 r. znalazły się kompleksowo (choć dość skromnie) opracowane przepisy dotyczące wykonywania budżetu środków europejskich. Przepisy mają charakter praktyczny, a nawet wręcz „techniczny”. Zostały tam zdefiniowane i opisane różne instytucje związane z wykonywaniem budżetu środków europejskich oraz podane procedury związane z ich realizacją. Można wśród nich wymienić np.: wydatki, płatności, obsługę płatności, zlecenie płatności, uzyskiwanie i rozliczanie zaliczek, zasady zaciągania zobowiązań, nadzór, kontrolę, realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich, wnioski o przyznanie środków lub dyspozycje nimi. Treść rozdziału dopełnia przedstawienie uprawnień i obowiązków poszczególnych podmiotów realizujących, uczestniczących czy beneficjentów korzystających ze środków europejskich.

Niestety, ustawodawca zachował bardzo krótki okres *vacatio legis*, jak na zakres dość gruntownych zmian wprowadzonych w systemie finansów publicznych, należało odpowiednio wcześniej uchwalić i ogłosić teksty obu aktów normatywnych¹, by umożliwić prawidłowe i terminowe przygotowanie projektów budżetów j.s.t. i budżetu państwa². Jednakże z perspektywy czasu można skwitować fakt ten już jedynie tym, że problemy z tego powodu powstałe mamy już za sobą.

* sowinski@prawo.ug.edu.pl

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.), oraz Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.; Dz. U. z 2009 r. Nr 219, poz. 1706).

² J. Glumińska-Pawlic, *Komentarz do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.; Dz. U. z 2009 r. Nr 219, poz. 1706) (w:) *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą, Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Gdańsk 2010, s. 907.

Określony też został, co jest istotne, układ kompetencyjny poszczególnych organów administracji publicznej szczebla centralnego w zakresie określania zasad występowania o środki europejskie, przyznawania ich, realizacji, rozliczania, a także nadzoru nad wszystkimi tymi procedurami.

1. Środki europejskie – próba definicji

Jednak niezbyt precyzyjnie zostało zastosowane pojęcie „środki europejskie”, co niewątpliwie wymaga pewnego wyjaśnienia. Pierwsze skojarzenie sugeruje, że chodzi o środki z Unii Europejskiej. „Europejskie” jest jednak pojęciem szerszym niż „unijne”, co z kolei sugeruje, iż możemy mieć do czynienia także ze środkami spoza UE, a to wykracza poza sugerowany zakres pojęciowy „środków europejskich”³.

O jakich zatem środkach jest mowa w rozdziale 6 u.o.f.p. „Wykonywanie budżetu środków europejskich”? Wyjaśnienie daje art. 2. u.o.f.p. w którego treści, w pkt. 5, znajdujemy stwierdzenie iż: „ilekroć w ustawie jest mowa o środkach europejskich – rozumie się przez to środki, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1, 2 i 4.” Jak widać, art. 2. u.o.f.p. nie tyle wyjaśnia, co odsyła do treści części art. 5, a dokładnie do ust. 3 pkt 1, 2 i 4, których treść wypełnia definicję „środków europejskich”⁴, którymi są:

- 1) środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybackiego⁵;
- 2) niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)⁶:
 - a) Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014;
 - b) Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014;
 - c) Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy⁷;
- 3) pkt. 3 jest pominięty w art. 2;
- 4) środki na realizację Wspólnej Polityki Rolnej;
 - a) Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej „Sekcja Gwarancji”;

³ T. Sowiński, *Wykonywanie budżetu środków europejskich (w:) Ustawa o finansach publicznych, komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa 2014, s. 432.

⁴ Ustęp 3 art. 5. u.o.f.p. określa poprzez enumeratywne wyliczenie zawartość ust. 1 pkt 2 tegoż artykułu, który to z kolei definiuje zawartość pojęcia środków publicznych, wskazując, iż do środków publicznych zalicza się także środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

⁵ Z wyłączeniem środków, o których mowa w pkt 5 lit. a i b cyt. art. u.o.f.p.

⁶ Z wyłączeniem środków, o których mowa w pkt 5 lit. c i d.

⁷ Zasady realizacji tzw. funduszy szwajcarskich, są uregulowane w Umowie Ramowej zawartej przez Rząd RP i Szwajcarską Radą Federalną: o wdrażaniu Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w celu zmniejszenia różnic społeczno-gospodarczych w obrębie rozszerzonej Unii Europejskiej. Umowa zawarta została w Brnie 20 grudnia 2007r. (M.P. z 2008 r. Nr 75, poz. 672).

- b) Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji na wydatki⁸;
- c) Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Niezależnie od powyższej dość długiej listy, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, inne środki publiczne oraz termin, w którym środki te powinny być wydatkowane, uwzględniając źródło ich pochodzenia przeznaczenie oraz beneficjentów tych środków.

2. Zasady dokonywania wydatków z budżetu środków europejskich

Zasady dokonywania wydatków z budżetu środków europejskich zostały określone w art. 184 u.o.f.p.. Ustawodawca podzielił owe środki na dwie grupy, zalecając do każdej z nich odrębne procedury ich wydatkowania.

W przypadku środków związanych z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, wskazuje się zachowanie zgodności z procedurami określonymi w treści umów międzynarodowych, bądź „innymi” procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu. Można przez nie rozumieć zarówno prawo UE, jak i przepisy prawa krajowego⁹. Te ostatnie stosuje się przede wszystkim przy wydatkowaniu środków przeznaczonych na realizację Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014 oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014, a także środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z tych środków, a zwłaszcza odpowiednio stosuje się zasady rozliczania określone dla dotacji z budżetu państwa. Przy czym zasady te dotyczą zarówno ww. środków, jak i wkładu środków krajowych na programy finansowane z udziałem środków europejskich, które z kolei w myśl art. 127 ust 2 u.o.f.p. także są dotacjami.

Wydatki dokonywane w trakcie wykonywania budżetu środków europejskich są traktowane jako płatności i stosuje się do nich zasady klasyfikacji wydatków.

Treść normy zawartej w art. 186 u.o.f.p., precyzuje cele, na które asygnowane są środki pochodzące z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, z krajów członkowskich EFTA oraz inne bezzwrotne środki zagraniczne. Zauważyć należy, iż regu-

⁸ O których mowa w następujących artykułach:

– art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 209 z 11.08.2005, str. 1),

– art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej.

⁹ Zaliczyć można do nich przede wszystkim rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. WE L 209 z 02.08.1997, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 10, t. 1, s. 84, ze zm.) oraz w przypadku prawa krajowego ustawy o finansach publicznych, o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ustawa prawo zamówień publicznych oraz o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

lacja ta nie odnosi się tylko do środków europejskich, ale ma charakter szerszy. Przedstawia cele wydatkowe praktycznie wszystkich bezzwrotnych środków zagranicznych¹⁰.

Kierunki przeznaczenia wydatków na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA oraz inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi ustawodawca określa w art. 186 u.o.f.p. poprzez enumeratywne wyliczenie zadań i celów.

3. Obsługa płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Zgodnie z treścią art. 187 u.o.f.p. jako podmiot odpowiedzialny za obsługę płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich jest wskazany Minister Finansów, który obsługując płatności, przekazuje środki z budżetu środków europejskich do Banku Gospodarstwa Krajowego¹¹.

Bank Gospodarstwa Krajowego jest płatnikiem środków europejskich na programy finansowane z ich udziałem. Płatności dla beneficjentów są dokonywane na podstawie łącznie dwóch dokumentów:

- 1) zlecenia płatności wystawione przez instytucję, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie projektu;
- 2) pisemnej zgody dysponenta części budżetowej na dokonanie płatności.

Zgodę na dokonywanie płatności może wydawać także instytucja, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie projektu, jeśli posiada do jej wydania pisemne upoważnienie od dysponenta części budżetowej, do udzielenia której, dla takiej właśnie instytucji, ma on ustawowe uprawnienie.

Dotyczy to także zarządu województwa, w sytuacji gdy jest on podmiotem wystawiającym zlecenie płatności. Jest to szczególny przypadek, gdy instytucją zarządzającą, pośredniczącą lub realizującą projekt jest zarząd województwa lub instytucja przez niego upoważniona. W takim przypadku zlecenia płatności wystawia zarząd województwa.

Płatności mogą być przekazywane na rachunek beneficjenta, podmiotu upoważnionego przez beneficjenta, lub wykonawcy.

Opisana wyżej procedura obowiązuje także w przypadku decyzji. Treść przepisu zawartego w ust. 1¹² stosuje się odpowiednio do następujących decyzji:

- 1) art. 5 pkt 9 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, dotyczącej dofinansowania projektu, przedsięwzięcia, realizowanych w ramach programu

¹⁰ J. M. Salachna, M. Tyniewicki, *Wykonywanie budżetu środków europejskich (w:) Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J. M. Salachna, Gdańsk 2010, s. 573.

¹¹ Zob. także art. 192.

¹² Art. 188 u.o.f.p.

operacyjnego, na rzecz beneficjenta bądź instytucji zarządzającej, pośredniczącej lub wdrażającej, projekt w jego imieniu, na podstawie umowy z nim zawartej;

- 2) art. 9 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego, w ramach programu operacyjnego, w którym przyznano pomoc na podstawie owej decyzji – w przypadku środków, o których mowa w art. 3 pkt 1 lit. a i b oraz lit. e, dotyczących pierwszej osi priorytetowej – środków na rzecz dostosowania floty rybackiej – obejmującej środki na:
- a) pomoc publiczną z tytułu trwałego zaprzestania działalności połowowej, w ramach której mogą być realizowane operacje w zakresie określonym w art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 1198/2006¹³;
 - b) pomoc publiczną z tytułu tymczasowego zaprzestania działalności połowowej, w ramach której mogą być realizowane operacje w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 1198/2006¹⁴;
 - c) rekompensaty społeczno-gospodarcze w celu zarządzania krajową flotą rybacką, w ramach której mogą być realizowane operacje w zakresie określonym w art. 27 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1198/2006¹⁵.

Pomoc przyznana na podstawie decyzji – w przypadku środków dotyczących pierwszej osi priorytetowej – środków na rzecz dostosowania floty rybackiej, obejmuje zakres określony w art. 27 ust. 1 lit. d i e oraz w ust. 2 rozporządzenia nr 1198/2006, a dotyczący rekompensaty społeczno-gospodarczej w celu zarządzania wspólnotową flotą rybacką. W ramach tej rekompensaty:

- 1) EFR może mieć udział w finansowaniu środków społeczno-gospodarczych proponowanych przez państwa członkowskie na rzecz rybaków dotkniętych zmianami w zakresie rybactwa, które to środki obejmują:
 - a) wcześniejsze odejścia z sektora rybactwa, w tym wcześniejsze emerytury,
 - b) nieodnawialną rekompensatę dla rybaków, którzy przepracowali, jako rybacy na pokładzie statku, co najmniej dwanaście miesięcy, pod warunkiem, że statek rybacki, na którym byli zatrudnieni, został objęty trwałym zaprzestaniem działalności połowowej w rozumieniu art. 23. Rekompensata ta podlega proporcjonalnemu zwrotowi w przypadku powrotu beneficjentów do pracy w zawodzie rybaka w terminie krótszym niż jeden rok od czasu wypłacenia im rekompensaty. L 223/14 PL Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 15 sierpnia 2006 r.,
- 2) EFR może mieć udział w finansowaniu indywidualnych premii dla rybaków poniżej 40 roku życia, którzy wykazą, że przepracowali, jako rybacy przynajmniej 5 lat lub mają odpowiednie przeszkolenie zawodowe, i którzy nabywają

¹³ Rozporządzenie Rady (WE) NR 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Tamże.

po raz pierwszy częściowe lub całkowite prawo własności do statku rybackiego z wyposażeniem do połowów morskich i o długości całkowitej poniżej 24 m, którego wiek wynosi między 5 a 30 lat.

4. Procedury dotyczące płatności środków europejskich

Minister Finansów, mając na względzie sprawność realizacji płatności oraz zapewnienie skutecznej kontroli nad środkami przekazanymi do Banku Gospodarstwa Krajowego, w drodze rozporządzenia w sposób szczegółowy określił procedury dotyczące płatności. Zgodnie z delegacją ustawową uczynił to wraz z ministrami właściwymi do spraw rozwoju regionalnego i do spraw rybołówstwa¹⁶.

Jeżeli wniosek o płatność zostanie pozytywnie zweryfikowany przez instytucję, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie projektu, a w szczególnych przypadkach, opisanych wcześniej, przez zarząd województwa, to zlecenie płatności może dotyczyć kwoty wydatków kwalifikowalnych.

Za wydatki kwalifikowalne uważa się te wydatki, które spełniają kryteria określone na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a w przypadku programu finansowanego z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rybackiego – na podstawie ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego.

Instytucja, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie projektu, a w szczególnych przypadkach opisanych wcześniej, przez zarząd województwa, może wystawić zlecenie dokonania płatności zaliczkowej dla beneficjenta przed złożeniem przez beneficjenta wniosku o płatność. Może mieć to miejsce w przypadku, gdy procedura taka została przewidziana w umowie o dofinansowanie, bądź w decyzji przyznającej dofinansowanie.

Niezłożenie wniosku o płatność na określoną kwotę lub w określonym terminie skutkuje naliczaniem odsetek od środków pozostałych do rozliczenia, przekazanych w ramach zaliczki. Odsetki liczone są od dnia przekazania środków do dnia złożenia wniosku o płatność, odpowiednio jak dla zaległości podatkowych.

Występują trzy formy płatności: zaliczkowa, zaliczkowo-refundacyjna i refundacyjna¹⁷.

Warunki i tryb udzielania oraz rozliczania zaliczek, a także terminy składania wniosków o płatność oraz ich zakres, uwzględniając rodzaje beneficjentów i sposób wdrażania działań w ramach programu finansowanego z udziałem środków europejskich zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regional-

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących płatności, (Dz. U. Nr 220, poz. 1726).

¹⁷ A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, wyd. 5 zm., Toruń 2014, s. 295.

nego z dnia 18 grudnia 2009 r., w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, (Dz. U. Nr 233, poz. 1786).

Ustawodawca zobowiązał jednostki sektora finansów publicznych, które są beneficjentami projektu finansowanego ze środków europejskich, w treści art. 190 u.o.f.p., aby każdy wydatek kwalifikowalny został przez jednostkę sektora finansów publicznych ujęty we wniosku o płatność i przekazany właściwej instytucji w terminie do 3 miesięcy od dnia jego poniesienia.

Natomiast instytucja, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie projektu, przekazuje dysponentowi części budżetowej, albo do zarządu województwa, w terminie do 5 dnia każdego miesiąca, zbiorcze harmonogramy wydatków wynikających z podpisanych umów¹⁸.

Zasady te obowiązują odpowiednio w programach finansowanych z udziałem środków europejskich, w tym z EFR, a finansowanie następuje w drodze wydanych decyzji.

Zauważyć należy, że w trakcie wykonywania budżetu środków europejskich, obowiązuje znaczna szczegółowość. Wydatki dokonywane w ramach płatności, klasyfikuje się w podziale na części, działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji wydatków.¹⁹

Omawiane przepisy wypełniają funkcję informacyjną finansów publicznych, mającą na celu właściwe zaplanowanie harmonogramu wydatków w zakresie wewnętrznego (krajowego) dofinansowania, w formie dotacji celowych, programów (zadań) realizowanych przez (na rzecz) beneficjenta, od dysponenta części budżetowej lub zarządu województwa²⁰.

5. Współpraca pomiędzy ministrami w procedurach dotyczących dysponowania środkami z budżetu środków europejskich

Wzajemne relacje pomiędzy ministrami najczęściej występującymi w procedurach dotyczących dysponowania środkami z budżetu środków europejskich, określił ustawodawca w art. 192 u.o.f.p., chcąc usprawnić współpracę oraz sposób informowania się o istotnych kwestiach dotyczących prognoz płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Obejmuje to także procedury dotyczące relacji z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, ww. ministrów, dysponentów środków i innych podmiotów występujących w proce-

¹⁸ Chodzi tu o wymienione w ust 1, art.191 u.o.f.p. umowy, o których mowa w art. 5 pkt 9 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju albo w art. 9 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego.

¹⁹ Z. Ofiarski, wyd. 2, Warszawa 2010, s. 227.

²⁰ T. Sowiński, *Wykonywanie...*, s. 438.

durach dotyczących programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz kompetencje i zadania BGK w tym zakresie.

Ministrowie właściwi do następujących spraw: rozwoju regionalnego, a także rybołówstwa (w odniesieniu do programu finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rybackiego), jak też do spraw rozwoju wsi oraz do spraw rynków rolnych (w odniesieniu do środków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej: Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej „Sekcja Gwarancji”, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji na wydatki związane z finansowaniem wspólnej polityki rolnej²¹, Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich), mają obowiązek w terminie do 15 dnia miesiąca poprzedzającego określony kwartał, przekazywać Ministrowi Finansów kwartalne prognozy płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Minister Finansów natomiast informuje właściwych do spraw rozwoju regionalnego oraz do spraw rybołówstwa ministrów, o kwocie środków wypłaconych przez Bank Gospodarstwa Krajowego beneficjentom w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano płatności. Nie dotyczy to ministrów właściwych do spraw rozwoju wsi oraz do spraw rynków rolnych.

Minister Finansów przekazuje na rachunki w Banku Gospodarstwa Krajowego środki na płatności na rzecz beneficjentów, a w przypadku Wspólnej Polityki Rolnej – na rzecz agencji płatniczych (Agencji Rozwoju Rolnictwa i Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa), przy czym całkowita kwota tych środków nie może być wyższa niż łączny limit wydatków dla programów finansowanych z udziałem środków europejskich, określony w budżecie środków europejskich.

6. Rozliczenia programów z udziałem środków europejskich

Ustawodawca określił²², że w procedurach rozliczeń programów z udziałem środków europejskich płatnikiem mającym obowiązek dokonania płatności na rzecz beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich jest Bank Gospodarstwa Krajowego. Jedynie środki na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej, Minister Finansów przekazuje bezpośrednio do, wspomnianych wyżej, agencji płatniczych. Agencja Rozwoju Rolnictwa i Agencja Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa są płatnikami w programach dotyczących WPR i mają obowiązek dokonywania płatności na rzecz beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich w przestrzeni Wspólnej Polityki Rolnej.

²¹ O których mowa w art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 209 z 11.08.2005, s. 1), oraz w art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej.

²² Art. 192 ust. 2, 3 i 4 u.o.f.p.

Bank Gospodarstwa Krajowego może prowadzić obsługę wypłat na współfinansowanie realizacji programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich w ramach umowy zawartej z właściwym dysponentem części budżetowej, który może też zlecić Bankowi Gospodarstwa Krajowego dokonywanie owych wypłat, przekazując środki na rachunek prowadzony przez BGK. Tak więc BGK może być płatnikiem zarówno części pochodzącej z budżetu środków europejskich, jak też „wkładu krajowego” do programu, a zatem prowadzić pełną obsługę beneficjentów. Dotyczy to także odpowiednio regionalnych programów operacyjnych.

Istotne jest to, iż BGK otrzymuje zarówno środki z budżetu środków europejskich, jak też z „wkładu krajowego” w formie dotacji celowej i w takiej też formie – dotacji celowej, przekazuje owe środki beneficjentom.

7. Zasady zaciągania zobowiązań i przenoszenia środków przez jednostki realizujące program finansowany z udziałem środków europejskich

Ustawodawca określił zasady, na jakich jednostki realizujące program finansowany z udziałem środków europejskich mogą zaciągać zobowiązania. Można nawet stwierdzić, że treść przepisów zawartych w art. 193 u.o.f.p. stanowi swoiste upoważnienie, a nawet można by uznać je, za podstawę prawną do zaciągania owych zobowiązań.

Podmiotami upoważnionymi do zaciągania zobowiązań są „jednostki realizujące program finansowany z udziałem środków europejskich”, do których można zaliczyć zarówno beneficjentów, jednostki przez nie upoważnione tak wykonujące jak i pośredniczące czy wdrażające. Natomiast z treści ust. 4 można zaliczyć do nich także instytucje zarządzające. Te ostatnie mogą także zgłaszać wnioski na zaciągnięcie zobowiązań nawet przekraczających łączną kwotę wydatków programu. Zgodę na wniosek udziela minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w porozumieniu z Ministrem Finansów, a jeśli jej udzieli to ma obowiązek poinformować o niej Radę Ministrów.

Zobowiązania nie mogą przekroczyć sumy limitów wydatków wynikających z decyzji o dofinansowaniu lub z umów z beneficjentami programów finansowanych z udziałem środków europejskich do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu, z uwzględnieniem wieloletnich limitów zobowiązań i wydatków w kolejnych latach realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

W przypadku zagrożenia wykonania planu dochodów budżetu z tytułu realizacji programów finansowanych ze środków europejskich, określonych w ustawie budżetowej, na wniosek Ministra Finansów zaopiniowany przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, Rada Ministrów, może podjąć decyzję o wstrzymaniu zaciągania zobowiązań w ramach danego programu.

W art. 194 u.o.f.p. ustawodawca określił zasady przenoszenia środków między częściami i działami budżetu państwa w ramach wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Należy pamiętać, że ogólne zasady dotyczące dokonywania przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków w ramach danej części i działu budżetu państwa zostały określone w art. 171 u.o.f.p. i po części treść omawianego artykułu jest z nimi zgodna wtedy, gdy przeniesień dokonuje się w ramach części i działu klasyfikacji budżetowej. Natomiast na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, zaopiniowany przez właściwego dysponenta części budżetowej, który może także w ramach swoich kompetencji wystąpić z takim wnioskiem do tego ministra, Minister Finansów może dokonać przeniesień między częściami i działami budżetu państwa wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Nie zmienia to jednak celu, na jaki są przeznaczone przenoszone środki, gdyż w myśl treści art. 204 u.o.f.p. są one przeznaczone „wyłącznie na cele określone w umowie międzynarodowej, przepisach odrębnych lub deklaracji dawcy”.

W przypadku braku porozumienia pomiędzy ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, a właściwym dysponentem części budżetowej, minister ów niezwłocznie informuje Radę Ministrów o przyczynach wystąpienia z wnioskiem, który otrzymał negatywną opinię dysponenta części budżetowej. Może ona uchylić decyzję Ministra Finansów o przeniesieniu środków w terminie 30 dni od dnia poinformowania o podjęciu decyzji.

Zdecydowanie prośbiej następuje przeniesienie środków pomiędzy programami finansowanymi z udziałem środków europejskich w ramach części i działów, gdyż dokonuje ich właściwy dysponent części budżetowej klasyfikacji wydatków po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego²³.

Opisane procedury nie dotyczą jednak Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz środków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej „Sekcja Gwarancji” oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji na wydatki, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej²⁴ i Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Stosuje się je odpowiednio i tak właściwy dysponent części budżetowej może dokonywać przeniesień w ramach części i działu klasyfikacji wydatków z udziałem powyższych środków samodzielnie, natomiast na przeniesienie owych środków między częściami przeniesienia środków dokonuje Minister Finansów na

²³ T. Sowiński, *Wykonywanie...*, s. 442.

²⁴ Dz. Urz. UE L 209 z 11.08.2005.

wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi lub ministra właściwego do spraw rynków rolnych.

Delegację do sprawowania nadzoru i kontroli nad realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich posiada minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, natomiast w przypadku środków z Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz środków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej „Sekcja Gwarancji” oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji na wydatki, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej²⁵ i Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich nadzór i kontrolę sprawują minister właściwy do spraw rozwoju wsi, minister właściwy do spraw rynków rolnych oraz minister właściwy do spraw rybołówstwa.

Zakończenie

Dobrze się stało, że w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. znalazły się kompleksowo opracowane przepisy dotyczące wykonywania budżetu środków europejskich. Dobrze, że przepisy owe mają charakter praktyczny czy wręcz „techniczny” i są skromne, a może po prostu – zwięzłe, bez charakterystycznego w ostatnich latach nic nie znaczącego ustawodawczego „gadulstwa”, które z kolei staje się niejednokrotnie pożywką dla konfliktów i problemów interpretacyjnych.

Zdefiniowanie i opisanie instytucji związanych z wykonywaniem budżetu środków europejskich czyni zagadnienie to czytelnym i umożliwia uniknięcie wielu niepotrzebnych konfliktów kompetencyjnych, czemu niewątpliwie służą też wskazane przez ustawodawcę procedury związane z ich realizacją.

Jak widać, choćby po orzecznictwie ostatnich siedmiu lat, nie da się tego uniknąć, ale można przynajmniej podjąć próbę jego zminimalizowania i wydaje się, że to, przynajmniej w części, się udało.

Tomasz Sowiński

IMPLEMENTATION OF THE BUDGET OF EUROPEAN FUNDS

The Public Finance Act of 2009 contains concise but comprehensive regulations concerning the implementation of the budget of European funds. The provisions have practical nature. They define and describe various institutions related to the implementation of the budget of European funds and procedures related to their implementation. Examples include: expenses, payments, payment handling, payment orders, receipt and settlement

²⁵ Tamże.