

Kiedy trzeba zwrócić dotacje

W nowym okresie programowania 2007–2013, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, środki z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności mogą być wykorzystane m.in. na dotacje rozwojowe dla jednostek sektora finansów publicznych, a także dla innych podmiotów. Oznacza to, że zmianie uległ - względem rozwiązań obowiązujących w okresie 2004–2006 - sposób przekazywania środków beneficjentom, którzy realizują projekty dofinansowane z wymienionych funduszy. O ile poprzednio środki te były przekazywane jako wykonanie zobowiązania o charakterze czysto cywilnoprawnym, o tyle obecnie stosuje się instrument prawa publicznego, jakim jest instytucja dotacji.

Oczywiście nadal szczegółowe warunki przekazywania i wykorzystania środków określa umowa o dofinansowaniu, którą zawiera dysponent środków z beneficjentem. Umowa ta posiada pewne cechy czynności cywilnoprawnej, bo przykładowo aktem inicjującym nawiązanie stosunku prawnego jest złożenie zgodnych oświadczeń woli przez równorzędne podmioty, czyli strony umowy. Jednakże podstawowym skutkiem jej zawarcia jest powstanie zobowiązania do przekazania beneficjentowi środków finansowych w drodze udzielenia dotacji, będącej typowo publicznoprawną formą udzielania wsparcia z budżetu. Z faktem tym wiążą się istotne konsekwencje dla beneficjenta – związane w szczególności z formą dochodzenia zwrotu środków, które zostały nieprawidłowo wykorzystane. W takiej sytuacji instytucja zarządzająca danym programem operacyjnym władna jest wydać decyzję administracyjną, która zobowiązuje beneficjenta do zwrotu środków w określonej wysokości wraz z odsetkami. Decyzja winna określać należną kwotę i termin, od którego nalicza się odsetki. Te ostatnie określa się w takiej wysokości, jak dla zaległości podatkowych. W przedmiocie skutków decyzji materialnoprawnych - w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy o finansach publicznych - stosuje się odpowiednio przepisy działu III ordynacji podatkowej, regulującego kwestie związane z zobowiązaniami podatkowymi.

Wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem może mieć miejsce przede wszystkim w sytuacji, gdy beneficjent wydatkuje je na cel niezwiązany z realizacją projektu, jak również gdy z innych przyczyn określone wydatki zostaną uznane za niekwalifikowane. A więc na przykład wtedy, gdy beneficjent naruszy zasady kwalifikowalności wydatków określone na poziomie krajowym w wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013), a także na poziomie danego programu operacyjnego w wytycznych zarządzającej nim instytucji.

Beneficjent zobligowany jest zwrócić środki dotacji wraz z odsetkami w terminie 14 dni – od dnia, w którym otrzymał przedmiotową decyzję wydaną przez instytucję zarządzającą.

Tym niemniej, zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, beneficjentowi przysługuje prawo wniesienia odwołania do właściwego organu odwoławczego, czyli w tym przypadku do Ministra Rozwoju Regionalnego. Odwołanie należy wnieść za pośrednictwem instytucji zarządzającej, która wydała decyzję, w terminie czternastu dni od dnia jej doręczenia beneficjentowi. Przed upływem tego czasu decyzja nie jest egzekwowana, a terminowe wniesienie odwołania wstrzymuje jej wykonanie. W tym ostatnim wypadku beneficjent nie będzie musiał zwracać środków, dopóki Minister Rozwoju Regionalnego nie wyda decyzji utrzymującej w mocy zaskarżoną decyzję instytucji zarządzającej.

Jeżeli jednak minister wyda taką decyzję, a beneficjent pomimo to nie dokona zwrotu nieprawidłowo wykorzystanych środków - czy też nie wniesie w ogóle odwołania i jednocześnie nie zwróci środków w terminie - instytucja zarządzająca będzie zobowiązana do odzyskania odpowiedniej kwoty dotacji w drodze postępowania egzekucyjnego. Oczywiście prowadzenie egzekucji będzie miało miejsce w zasadzie tylko wówczas, gdy instytucja zarządzająca nie będzie mogła inaczej odzyskać niewłaściwie użytych środków – pomniejszając kolejną ratę dofinansowania pozostałą do przekazania w ramach danego projektu.

Trzeba pamiętać, że do egzekucji należności, która wynika z decyzji instytucji zarządzającej, mają zastosowanie przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – a nie przepisy właściwe dla egzekucji roszczeń cywilnoprawnych, dochodzonych w trybie postępowania sądowego. Oznacza to, że jeśli po uprawomocnieniu się decyzji beneficjent nie dokona zwrotu środków we wskazanym terminie, instytucja zarządzająca zobowiązana będzie przesłać upomnienie. Winno ono zawierać wezwanie beneficjenta do wykonania obowiązku w czasie siedmiu dni, z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Jeśli w tym okresie beneficjent nie podporządkuje się podjętej decyzji, instytucja zarządzająca wystawi tytuł wykonawczy oraz skieruje do organu egzekucyjnego - właściwego naczelnika urzędu skarbowego - wnioski o wszczęcie egzekucji administracyjnej. Przepisy ustawy o finansach publicznych przewidują także niezwykle dolegliwą sankcję w przypadku, gdy beneficjent wykorzysta otrzymane środki dotacji rozwojowej niezgodnie z przeznaczeniem i w konsekwencji nie zrealizuje pełnego zakresu rzeczowego projektu (określonego szczegółowo w umowie o dofinansowanie). Sankcją tą jest wykluczenie prawa do otrzymania środków unijnych na realizację projektów. Okres wykluczenia rozpoczyna się

w dniu, kiedy omawiana decyzja stała się ostateczna, kończy zaś z upływem trzech lat od dnia dokonania zwrotu środków nieprawidłowo wykorzystanych. Przedmiotowej sankcji nie stosuje się w odniesieniu do państwowych jednostek budżetowych i jednostek samorządu terytorialnego.

Konkludując, w nowym okresie programowania środki na realizację projektów finansowanych z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności są przekazywane beneficjentom w formie dotacji rozwojowej. Toteż kiedy dotacja zostanie wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, jej zwrotu od beneficjenta dochodzić będzie właściwa instytucja publiczna (zarządzająca programem operacyjnym, w ramach którego projekt jest realizowany) według zasad dotyczących należności publicznoprawnych. A więc zgodnie z procedurą administracyjną – a nie sądową, tak jak ma to miejsce w przypadku należności cywilnoprawnych.

Odwołanie do ministerstwa

Gdy beneficjent w przepisowym terminie odwoła się od decyzji nakazującej zwrot środków wraz z odsetkami, organ odwoławczy – czyli Minister Rozwoju Regionalnego – może podjąć jedną z następujących decyzji:

- utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję instytucji zarządzającej
- uchylić zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzec, co do istoty sprawy, bądź też uchylić tę decyzję i umorzyć postępowanie pierwszej instancji
- umorzyć postępowanie odwoławcze.

Fundusze Europejskie, Piotr Leszkowski, nr 1/2009