

Aleksander Oleszko
Radosław Pastuszko

Zabezpieczenie hipoteczne należności pieniężnych z Funduszy Strukturalnych Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006

1. Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej

Według art. 2 i 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹, jednym z zadań UE jest przyczynianie się do podnoszenia standardu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi. Zgodnie z art. 158 cyt. Traktatu, w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty UE rozwija i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów i zacofaniu regionów najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich. Tak wyznaczona polityka regionalna oznacza konieczność podejmowania działań, które prowadzą do niwelowania różnic między poszczególnymi regionami Unii w rozwoju społeczno-gospodarczym².

Instrumentami finansowymi, które służą osiągnięciu wskazanych celów, są Fundusze Strukturalne, do których należą: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS),

¹ Dz.Urz. WE C 325 z dnia 24 grudnia 2002 r.

² A. G a j d a, *Spójność gospodarcza i społeczna*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 475.

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (EFOGR) i Instrument Finansowy Wspierania Rybołówstwa (IFWR)³.

Podstawowym aktem prawnym z zakresu polityki strukturalnej jest Rozporządzenie Rady UE Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r., wprowadzające ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych⁴, które określa generalne założenia uzyskiwania wsparcia, strukturę organizacyjną oraz procedurę akceptacji przez Komisję Europejską odpowiednich programów operacyjnych przygotowanych przez poszczególne państwa członkowskie. Zarządzanie i wdrażanie poszczególnych programów jest regulowane również przez rozporządzenie nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r., ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1260/1999⁵.

W zakresie wyznaczonym tytułem opracowania wskazać należy na Rozporządzenie Rady UE i Parlamentu Europejskiego Nr 1783/1999 z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁶ oraz Rozporządzenie Rady UE i Parlamentu Europejskiego Nr 1784/1999 z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego⁷. Wskazane akty stanowią konkretyzacją założeń organizacyjnych i działań podlegających wsparciu z poszczególnych Funduszy.

Należy wyraźnie podkreślić, że wszystkie Fundusze Strukturalne są jedynie pozycjami budżetu Wspólnoty, przeznaczonymi na finansowanie polityki regionalnej UE, a nie jednostkami organizacyjnymi (podmiotami), żaden z nich nie ma więc osobowości prawnej⁸.

³ Szczególny status posiada Fundusz Spójności, który pełni również funkcję instrumentu pomocy strukturalnej, ale tylko w odniesieniu do poszczególnych państw, a nie regionów.

⁴ Dz.Urz. WE 1999, L 161ze zm.

⁵ Dz.Urz. WE L 063 z 03.03.2001.

⁶ Dz.Urz. WE 1999, L 213 ze zm.; szerzej K. R y s z a r d, *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego*, Prawo Unii Europejskiej 2004, nr 1, s. 54-58.

⁷ Dz.Urz. WE 1999, L 213 ze zm.

⁸ Tak R. K n o p i k, [w:] *Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej. Komentarz do rozporządzenia Rady nr 1260/1999*, red. A. Janowska, T. Kierzkowski, Warszawa 2005, s. 22; zob. C. K o s i k o w s k i, E. R u ś k o w s k i, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 410.

2. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006

Realizacja polityki regionalnej UE następuje zawsze w drodze współdziałania z państwami członkowskimi, które przedkładają kompleksowe programy rozwoju regionalnego (zasada programowania)⁹. Wymaga to stworzenia w prawie krajowym odpowiednich regulacji kompetencyjnych.

Na gruncie prawa polskiego wskazać należy przede wszystkim na ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju¹⁰, która określa reguły koordynacji i współdziałania organów administracji i innych podmiotów w zakresie realizacji polityki regionalnej, zasady współdziałania w tym obszarze z instytucjami Wspólnot Europejskich, system instytucjonalny, instrumenty finansowe oraz zasady programowania i kontroli (art. 1 cyt. ustawy).

Po przyjęciu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004 – 2006¹¹, na podstawie art. 17 cyt. ustawy wydane zostało rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006¹² oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006¹³.

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) został przygotowany zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 18 cyt. rozporządzenia nr 1260/1999. ZPORR jest jednym z siedmiu programów operacyjnych, które służą realizacji Narodowego Planu Rozwoju (Podstaw Wsparcia Wspólnoty) na lata 2004-2006. Program rozwija cele NPR, określa priorytety, kierunki i wysokość środków przeznaczonych na realizację polityki regionalnej oraz przesłanki uzyskania pomocy finansowej, uruchamianej z udziałem środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego¹⁴.

⁹ Zob. szerzej A. Gajda, *Spójność gospodarcza i społeczna...*, s. 478.

¹⁰ Dz.U. Nr 116, poz. 1206.

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 (Dz.U. Nr 149, poz. 1567).

¹² Dz.U. Nr 166, poz. 1745.

¹³ Dz.U. Nr 200, poz. 2051.

¹⁴ W ramach krajowych dokumentów programowych, związanych z realizacją wsparcia strukturalnego, ZPORR stanowi uzupełnienie działań wynikających z pięciu Sektorow-

ZPORR obejmuje następujące priorytety objęte wsparciem finansowym: Priorytet 1 „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów”, Priorytet 2 „Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach”, Priorytet 3 „Rozwój lokalny” oraz Priorytet 4 „Pomoc techniczna”. W ramach poszczególnych priorytetów szczegółowo określone zostały działania i inwestycje, które mogą być przedmiotem dotacji¹⁵.

Za całość zobowiązań zawartych w ZPORR oraz ich poprawne i efektywne wdrożenie ponosi odpowiedzialność Rada Ministrów. ZPORR jest zarządzany na poziomie krajowym przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Większość zadań została powierzona instytucjom uczestniczącym w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR – Urzędowi Marszałkowskim w zakresie identyfikacji projektów oraz instytucjom pośredniczącym – Urzędowi Wojewódzkim w zakresie audytu, monitorowania, weryfikacji i potwierdzania płatności.

3. Instytucja Zarządzająca

Zgodnie z art. 34 rozporządzenia nr 1260/1999 Instytucja Zarządzająca odpowiedzialna jest za skuteczność i prawidłowość zarządzania oraz wdrażania programu operacyjnego. Instytucją Zarządzającą jest Ministerstwo Gospodarki i Pracy – Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego. W każdym województwie pod jej nadzorem działają Instytucje Pośredniczące (art. 2 rozporządzenia 1260/1999) – Urzędy Wojewódzkie oraz Urzędy Marszałkowskie. W każdym z 16 województw działa Instytucja Pośrednicząca w znaczeniu art. 2 rozporządzenia nr 438/2001. Funkcję Instytucji Pośredniczącej powierzono wojewodzie. Do jej zadań należy w szczególności zawieranie umowy z beneficjentami koń-

wych Programów Operacyjnych na lata 2004-2006: SPO „Transport”, SPO „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw”, SPO „Rozwój zasobów ludzkich”, SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, SPO „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb” oraz ogólny Program Operacyjny Pomoc Techniczna. Programy zostały przyjęte w drodze rozporządzeń poszczególnych ministrów, wydanych na podstawie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju i zatwierdzone przez Komisję Europejską.

¹⁵ Zob. w szczególności: rozdział IV załącznika do cyt. rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia uzupełnienia ZPORR.

cowymi oraz Instytucjami Wdrażającymi o przyznanie dofinansowania z Funduszy Strukturalnych.

Dla projektów współfinansowanych ze środków EFRR w ramach Priorytetów I i III ZPORR, beneficjent końcowy, jest stroną umowy o przyznanie dofinansowania na realizację projektu, zawieranej z Instytucją Pośredniczącą¹⁶ na podstawie wzorców określonych rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 14 października 2004 r. w sprawie wzorów umów o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006¹⁷. Rozporządzenie określa:

1) wzór umowy o dofinansowanie projektu w ramach Priorytetu 1 „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów” (załącznik nr 1),

2) wzór umowy o dofinansowanie projektu w ramach Priorytetu 2 „Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach”, z wyłączeniem „Działania 2.5 – Promocja Przedsiębiorczości”, (załącznik nr 2),

3) wzór umowy o dofinansowanie projektu w ramach Priorytetu 2 „Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach”, „Działania 2.5 – Promocja Przedsiębiorczości” (załącznik nr 3),

4) wzór umowy o dofinansowanie projektu w ramach Priorytetu 3 „Rozwój lokalny”, z wyłączeniem „Działania 3.4 – Mikroprzedsiębiorstwa” (załącznik nr 4),

5) wzór umowy o dofinansowanie projektu w ramach Priorytetu 3 „Rozwój lokalny”, „Działania 3.4 – Mikroprzedsiębiorstwa” (załącznik nr 5), wzór umowy o dofinansowanie projektu w ramach Priorytetu 4 „Pomoc Techniczna” (załącznik nr 6).

4. Status prawny środków pomocowych Funduszy Strukturalnych

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹⁸, środki z Funduszy Strukturalnych są środkami publicznymi. Ich rozliczanie w świetle art. 30 lit. a cyt. ustawy jest ana-

¹⁶ Instytucją Wdrażającą Działanie 3.4. Mikroprzedsiębiorstwa jest samorząd województwa.

¹⁷ Dz.U. Nr 225, poz. 2285.

¹⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

logiczne jak dla dotacji z budżetu państwa. Środki te przeznaczone są na określony w umowie cel, a ich wydatkowanie następuje ściśle według określonych procedur i pod nadzorem Ministra Finansów (art. 30 lit. b ust. 2 cyt. ustawy). Sposób zarządzania finansowymi środkami z Funduszy Strukturalnych określają porozumienia zawarte między Ministrem Finansów a podmiotami dysponującymi tymi środkami (art. 30 lit. b ust. 3 cyt. ustawy). Porozumienie takie zostało zawarte w dniu 24 czerwca 2004 r. między Instytucją Zarządzającą (należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego)¹⁹, Instytucją Płatniczą (którą jest minister właściwy do spraw finansów publicznych)²⁰ i Instytucją Pośredniczącą (którą najczęściej jest wojewoda)²¹.

Środki z Funduszy Strukturalnych otrzymują beneficjenci, przez których art. 2 pkt 1 ustawy NPR rozumie osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, korzystające z publicznych środków wspólnotowych lub publicznych środków krajowych na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji podjętej odpowiednio przez właściwego ministra, jeżeli beneficjent pełni zarazem funkcję Instytucji Zarządzającej lub Pośredniczącej bądź przez wojewodę, jeżeli pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej²².

Przepływ środków z Funduszy Strukturalnych w ramach ZPORR następuje na podstawie art. 32 ust. 1 rozporządzenia nr 1260/1999, który przewiduje następujące rodzaje płatności przez Komisję Europejską na rzecz Instytucji Płatniczej:

¹⁹ Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy, NPR – instytucja zarządzająca – oznacza właściwego ministra albo inny organ administracji publicznej odpowiedzialnych za przygotowanie i nadzorowanie realizacji programu operacyjnego bądź za przygotowanie i nadzorowanie realizacji strategii wykorzystania Funduszu Spójności albo Podstaw Wsparcia Wspólnoty, o których mowa w przepisach ustanawiających Fundusz Spójności i ustanawiających przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.

²⁰ Zob. art. 2 pkt 2 cyt. ustawy

²¹ W świetle art. 2 pkt 3 cyt. ustawy, oznacza instytucję, do której instytucja zarządzająca deleguje część funkcji związanych z zarządzaniem, kontrolą i monitorowaniem programu operacyjnego albo strategią wykorzystania Funduszu Spójności, odnoszącą się do priorytetu operacyjnego działania (por. art. 2 pkt 12 ustawy) lub projektu (por. art. 2 pkt 9 cyt. ustawy).

²² Podstawę dofinansowania stanowi decyzja administracyjna, jeżeli beneficjentem jest jednocześnie Instytucja Zarządzająca albo Instytucja Pośrednicząca (art. 11 pkt 7 w zw. art. 2 pkt 1 cyt. ustawy).

- 1) płatności zaliczkowe;
- 2) płatności okresowe;
- 3) płatności salda końcowego;

Na podstawie art. 30 lit. d ust. 4 cyt. ustawy o finansach publicznych, w razie wykorzystania przedmiotowych środków niezgodnie z przeznaczeniem lub z obowiązującymi procedurami bądź pobrania ich w sposób nienależny albo w nadmiernej wysokości, podlegają one zwrotowi przez beneficjenta wraz z odsetkami, w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, na rachunek, na którym są gromadzone, lub z którego zostały wypłacone.

5. Podstawy realizacji programów w ramach Narodowego Planu Rozwoju

Finansowanie NPR z publicznych środków wspólnotowych oraz środków krajowych (art. 24 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy NPR) następuje w ramach utworzonych sektorowych programów operacyjnych (art. 8 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy), regionalnych programów operacyjnych (art. 8 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy) oraz innych programów operacyjnych (art. 8 pkt 3 cyt. ustawy).

Podstawy, sposoby oraz zasady finansowania danego programu, jak również środki zabezpieczenia wierzytelności pieniężnych z tytułu tych funduszy, ustanowione przez beneficjenta, określają umowy o dofinansowanie projektu. Jak już wskazano, w trybie rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 14 października 2004 r. zostało opracowanych sześć wzorców umów o dofinansowanie poszczególnych projektów realizowanych w ramach ZPORR w latach 2004-2006.

6. Sposoby zabezpieczenia należności finansowych pochodzących z EFRR (EFS) ustanowionych przez beneficjenta

Stosownie do treści wzorów umów o dofinansowanie poszczególnych projektów, beneficjent „wnosi zabezpieczenie prawidłowej realizacji umowy w terminie określonym przez Instytucję Pośredniczącą w dwóch wybranych formach”:

- 1) weksel *in blanco* wraz z deklaracją wekslową lub z poręczeniem wekslowym (awal),

- 2) cesja praw z polisy ubezpieczeniowej,
- 3) notarialne oświadczenie o dobrowolnym poddaniu się egzekucji,
- 4) przewłaszczenie rzeczy ruchomych na zabezpieczenie,
- 5) hipoteka,
- 6) poręczenie,
- 7) gwarancja bankowa,
- 8) gwarancja ubezpieczeniowa,
- 9) zastaw rejestrowy,
- 10) zastaw na prawach.

Odsetki od nieprawidłowo wykorzystanego przez beneficjenta dofinansowania są naliczane zgodnie z przepisami o funduszach publicznych, dotyczącymi zwrotu dotacji (zastrzeżenie powyższe zawarte jest w każdym wzorcu umownym). Jeżeli beneficjent nie dokona zwrotu nieprawidłowo wykorzystanego dofinansowania w wyznaczonym przez Instytucję Pośredniczącą terminie, dokonuje ona potrącenia nieprawidłowo wykorzystanego dofinansowania wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych z kwoty kolejnej refundacji (według treści cyt. wzorców umownych).

7. Charakter umowy oraz świadczenia o dofinansowanie projektu

Treść wzorców umownych nie pozwala jednoznacznie określić charakteru zawartej umowy o dofinansowanie projektu. Wśród podstawowych mankamentów wzorców umownych wymienia się nadanie umowie rangi rozporządzenia ministra, w związku z czym każda jej zmiana wymaga nie tylko formy pisemnej zastrzeżonej pod rygorem nieważności (zastrzeżenie takie zawarte jest we wzorcu umowy), ale publikacji w Dzienniku Ustaw²³.

²³ Tak M. Sandeck i, *Nie ma umów i pieniędzy*, Gazeta Wyborcza z dnia 4 maja 2005 r., nr 102, s. 24, dodatek „Gospodarka”. Nieporozumieniem jest twierdzenie, że zmiana umowy wymaga publikacji w Dzienniku Ustaw. Jak się wydaje, autor nie rozumie charakteru prawnego wzorca umownego. Powszechnie przyjmuje się, że wzorce umów nie wiążą *per se*, bo nie są przepisami prawa. Nie można zatem twierdzić, że zawarta umowa na podstawie wzorca w zakresie jej zmiany wymaga pod rygorem nieważności publikacji w Dzienniku Ustaw. Wiązanie drugiej strony przez wzorzec zasadza się na zgodzie tejże na zawarcie umowy na warunkach wzorca. Jeżeli zatem wzorzec umowy zastrzega, że zmiana treści wymaga zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności, oznacza

Dla rozważań odnoszących się do zabezpieczenia hipotecznego wystarczy wskazać, że stronami umowy są: Instytucja Pośrednicząca (najczęściej wojewoda)²⁴ i beneficjent. Realizacja projektu finansowania pochodzi ze środków EFRR oraz w niektórych wypadkach współfinansowania ze środków budżetu państwa w kwotach określonych w umowie. Środki finansowania projektu traktowane są jako dotacje celowe, rozumiane zgodnie z ustawą o finansach publicznych. Dofinansowanie w kwotach określonych w umowie przyznaje beneficjentowi Instytucja Pośrednicząca jako strona umowy. Również bezsporne jest, że przyznana dotacja stanowią środki pochodzące z budżetu UE oraz z budżetu państwa (por. art. 3 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy o finansach publicznych), które podlegają zwrotowi, jeżeli nie zostaną wykorzystane zgodnie z zawartą umową. Zastrzeżenie ustanowienia hipoteki wynika z wzorca umownego. Stosowne postanowienia każdego z wzorców umownych zastrzegają wyraźnie, że beneficjent wnosi zabezpieczenie prawidłowej realizacji umowy przez ustanowienie hipoteki.

Problem, jaki pojawia się na tle przytoczonych uregulowań oraz powyższego sformułowania wynika przede wszystkim z trudności jednoznacznej kwalifikacji charakteru danej umowy „o dofinansowanie projektu realizowanego w ramach ZPORR”, a w tym charakteru „świadczenia na rzecz beneficjenta”. Wzorce umowne posługują się nieprecyzyjnym sformułowaniem „dofinansowanie realizacji projektu”, ale nie ulega wątpliwości, że źródłem dofinansowania są środki pochodzące z budżetu UE oraz budżetu państwa, traktowane jako dotacja publiczna. Świadczy również o tym zastrzeżenie wzorca umownego przewidującego określenie odsetek z tytułu zwrotu według „wysokości określonej dla zaległości podatkowych”.

Świadczenie na rzecz beneficjenta bez wątpienia ma charakter pieniężny. Przyznawane jest przez Instytucję Pośredniczącą, będącą zarazem stroną umowy, na wniosek beneficjenta o dofinansowanie realizacji przy-

tylko tyle, iż niezachowanie tej formy czyni zmianę umowy nieważną; bliżej na ten temat Cz. Żuławska, [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego*, Księga III, *Zobowiązania*, t. I, pod red. G. Bieńka, Warszawa 2005, s. 124 i nast.

²⁴ Bądź Instytucja Wdrażająca, przez co należy rozumieć podmiot publiczny lub prywatny odpowiedzialny za realizację działania w ramach programu operacyjnego na podstawie umowy z Instytucją Zarządzającą (art. 2 pkt 4 cyt. ustawy NPR).

jętego projektu. Środki finansowe są przekazywane beneficjentowi w postaci refundacji poniesionych przez niego wydatków kwalifikowanych na realizację projektu w postaci płatności okresowych. Jednakże jedną z przesłanek (warunków) uzyskania płatności jest wniesienie przez beneficjenta zabezpieczenia hipotecznego „prawidłowej realizacji umowy”.

Kwestia, która wymaga udzielenia odpowiedzi, dotyczy charakteru świadczenia pieniężnego na rzecz beneficjenta, co do którego beneficjent ma ustanowić zabezpieczenie hipoteczne. Z mocy art. 3 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy o finansach publicznych, środki z funduszy strukturalnych są środkami publicznymi. Powstaje pytanie, czy nie tracą tego charakteru przez fakt zawarcia umowy o dofinansowanie projektu w tym znaczeniu, że świadczenie pieniężne w rozumieniu prawa prywatnego może stanowić sposób zabezpieczenia hipotecznego.

Zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że możliwe jest zabezpieczenie hipoteką należności niemających charakteru cywilnoprawnego. Trzeba zgodzić się, że środki finansowania poszczególnych projektów objętych wzorcami umownymi są należnościami administracyjnymi. Nie są to jednak podatki i daniny publiczne ani też składki o charakterze publicznym (np. na ubezpieczenie). Podnosi się jednak w piśmiennictwie, że zabezpieczenie hipoteką innych niż cywilnoprawne zobowiązań pieniężnych dopuszczalne jest tylko wówczas, gdy zezwala na to wyraźny przepis²⁵. Polski ustawodawca nie przewidział takiej szczególnej regulacji dla zabezpieczenia hipotecznego udzielonych beneficjentowi dotacji ze środków Funduszy Strukturalnych w ramach realizacji projektów ZPORR.

W świetle postanowień wzorca umownego, „beneficjent jest zobowiązany do zwrotu dofinansowania wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w terminie i na rachunek wskazany przez Instytucję Pośredniczącą”²⁶. Nieprecyzyjne sformułowania powyższej treści umowy pozwala jednak wnioskować, że odniesienie się do zaległości podatkowych dotyczy wyłącznie określenia wysokości odsetek

²⁵ J. Pisuliński, *Hipoteka kaucyjna*, Kraków 2002, s. 121; zob. także uchwałę SN z dnia 18 maja 1999 r. z głosem J. Pisulińskiego, Rejent 1996, nr 2, s. 124 i nast.

²⁶ Chodzi o wcześniej sygnalizowane podstawy zwrotu dofinansowania w razie niezgodnego z umową wykorzystania powyższych środków.

według zasad wskazanych w art. 56 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁷, a nie do trybu postępowania przewidzianego w tej ustawie odnośnie do ustanowienia hipoteki przymusowej co do zaległości podatkowych. Jest oczywiste, że na podstawie zawartej umowy o dofinansowanie projektu według wskazanego wzorca umownego beneficjent w ogóle nie może ustanowić hipoteki przymusowej dla zabezpieczenia dofinansowania projektu.

W konkluzji można stwierdzić, że omawiana umowa poza podstawowymi wadami konstrukcyjnymi, na które zwrócono już uwagę²⁸, nie może stanowić podstawy do złożenia oświadczenia woli przez beneficjenta w przedmiocie ustanowienia hipoteki zwykłej na rzecz Instytucji Pośredniczącej jako strony umowy, udzielającej zarazem przewidzianych nią środków finansowych z unijnych Funduszy Strukturalnych oraz środków budżetowych.

Brak możliwości zabezpieczenia hipotecznego dla omawianych dotacji nie oznacza, że pozostałe zabezpieczenia przewidziane wzorami umownymi nie zapewniają właściwej realizacji i wykorzystania dofinansowania projektów przyjętych w ramach ZPORR. Czynią one bowiem zadość cytowanego Rozporządzeniu Rady (WE) Nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r., obligującemu każde państwo członkowskie do skutecznego zapewnienia systemów gwarantujących w sposób zadowalający realizację w zakresie zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanych w ramach Funduszy Strukturalnych.

Godzi się zauważyć, że nie jest to jedyny kierunek wykładni określenia charakteru świadczenia pieniężnego, co do którego beneficjent mógłby złożyć oświadczenie o ustanowieniu hipoteki.

W pierwszym rzędzie wypada zwrócić uwagę, że charakter środków finansowych Funduszy Strukturalnych należy rozpatrywać oddzielnie na poziomie budżetowym między UE a państwami członkowskimi oraz na płaszczyźnie indywidualnej, wyznaczonej treścią umowy o dofinansowanie projektu, zawartej według danego wzorca umownego. Podstawową wadą sformułowań poszczególnych postanowień wzorców umownych

²⁷ Dz.U. z 2003 r. Nr 8, poz. 60. Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych (MP Nr 21, poz. 330).

²⁸ Zob. przypis 23.

wykorzystywanych do zawarcia umowy jest posługiwanie się określeniami (np. odnoszącymi się do szczegółowego określania zasad i sposobów finansowania dotacji na rzecz beneficjenta) służącymi do realizacji związków zachodzących między UE (danym Funduszem) a krajem członkowskim, dla których podstawę prawną stanowi Rozporządzenie Rady UE Nr 1260/1999. Na tym właśnie poziomie zobowiązania budżetowe (art. 31 cyt. rozp.) rozumiane są jako środki poszczególnych Funduszy Strukturalnych zastrzeżone w budżecie Wspólnot Europejskich, przeznaczone na finansowanie polityki regionalnej, które mają być przekazane krajowi członkowskiemu²⁹. Zatem, jeżeli jest mowa o publicznych środkach finansowych jako dotacjach celowych, publicznych środkach wspólnotowych, publicznych środkach krajowych czy w ogóle o środkach publicznych pochodzących z budżetu Wspólnoty czy państwa, należy mieć na uwadze wyłącznie charakter tych należności pieniężnych, które odnoszą się do relacji zachodzących między UE a państwem członkowskim. Zupełnie inny charakter mają te należności w przypadku otrzymanej przez beneficjenta kwoty pieniężnej na podstawie zawartej umowy o dofinansowanie projektu. Zobowiązania budżetowe jako należności publiczne wyznacza m.in. art. 31 cytowanego rozporządzenia i odnoszą się wyłącznie do relacji zachodzących między Komisją Europejską a państwem członkowskim uzyskującym określone płatności (zaliczkowe, okresowe, salda końcowego). Obowiązki te, powstające na tle rozliczeń budżetowych, nie dotyczą indywidualnych odbiorców pomocy, ponieważ beneficjenci muszą zrealizować i rozliczyć swój projekt na zasadach i w terminie określonym w umowie o jego dofinansowanie³⁰. Jednym z postanowień takiej umowy jest zastrzeżenie ustanowienia przez beneficjenta hipoteki w celu zabezpieczenia ewentualnego zwrotu otrzymanej refundacji dla realizacji przyjętego w umowie projektu. Kwota refundacji, określona w umowie, stanowi wierzytelność podlegającą przyjętemu przez beneficjenta zabezpieczeniu w postaci ustanowienia hipoteki. Stronami umowy jest Instytucja Pośrednicząca (ew. Wdrażająca) oraz beneficjent.

²⁹ Tak trafnie zwłaszcza R. K n o p i k, [w:] *Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej...*, s. 306.

³⁰ Tamże, s. 307.

8. Oświadczenia beneficjenta o ustanowieniu hipoteki zwykłej

Zgodnie z art. 245 § 2 zd. 2 k.c., oświadczenie beneficjenta o ustanowieniu hipoteki zwykłej wymaga zachowania formy aktu notarialnego oraz wpisu konstytutywnego w księdze wieczystej (art. 67 u.k.w.h.). Hipoteka może być ustanowiona wyłącznie przez beneficjenta jako stronę umowy. Bezpodstawnym jest twierdzenie co do możliwości ustanowienia jej na rzecz EFRR (EFS) czy też na rzecz EFRR (EFS) i Instytucji Pośredniczącej (najczęściej Skarbu Państwa – wojewody w ...). Jak już wskazano, Fundusze Strukturalne nie posiadają żadnej podmiotowości prawnej czy też zdolności sądowej. Powszechnie przyjmuje się w literaturze przedmiotu, że określane są jako pozycje budżetu Wspólnoty, przeznaczone na finansowanie polityki regionalnej UE. Wsparcie udzielone beneficjentowi ze środków Funduszy Strukturalnych traktowane jest w przepisach prawa unijnego jako postać bezzwrotnej pomocy finansowej, która stanowi refundację wcześniej poniesionych wydatków³¹. Należności te przybierają inny charakter na poziomie indywidualnym (beneficjenta), kiedy uzyskuje się określone świadczenia pieniężne na podstawie umowy zawartej z instytucją pośredniczącą. Niezależnie od szczegółowej kwalifikacji prawnej tej umowy, należy przyjąć, że umowa ta ma charakter cywilnoprawny. Otrzymane na jej podstawie świadczenia pieniężne są oznaczonymi wierzytelnościami w rozumieniu art. art. 65 ust. u.k.w.h. Treść oświadczenia beneficjenta powinna obejmować stosowne postanowienia odnoszące się do zawartej umowy wraz ze stwierdzeniem daty i stron jej zawarcia, postanowienia odnoszące się do wskazania kwoty będącej przedmiotem zabezpieczenia hipotecznego oraz wierzyciela hipotecznego jako strony umowy. Najczęściej będzie nim działający w imieniu Skarbu Państwa wojewoda, ale stroną umowy może być także Instytucja Wdrażająca³².

³¹ Tamże, s. 28; zob. także C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe...*, s. 410.

³² Według art. 2 pkt 4 ustawy NPR, jest to podmiot publiczny lub prywatny, odpowiedzialny za realizację działania w ramach programu operacyjnego na podstawie umowy z Instytucją Zarządzającą. Instytucja Wdrażająca jest stroną umów zawieranych w związku z realizacją działań objętych Priorytetem 2, Priorytetem 3 „Działanie 3.4 Mikroprzedsiębiorstwa” oraz może być stroną umowy z Priorytetu 4 „Pomoc Techniczna”; por. cyt. rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 14 października 2004 r. w sprawie wzorów umów...

Odsetki objęte hipoteką zwykłą powinny być określone przez beneficjenta według stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych. Są one bowiem wyższe niż odsetki ustawowe, zatem powinny znaleźć się w treści oświadczenia beneficjenta i być ujawnione przy dokonaniu wpisu hipoteki zwykłej.