

Wybrane aspekty postępowania w sprawie ustalania i nakładania korekt finansowych w związku z nieprawidłowościami związanymi z udzielaniem zamówień w perspektywie finansowej na lata 2021–2027

Selected aspects of the procedure for determining and applying financial corrections in connection with irregularities related to the award of contracts in the financial perspective for the years 2021–2027

Отдельные аспекты порядка определения и применения финансовых корректировок в связи с нарушениями в отношении процедуры предоставления заказов в финансовой перспективе 2021–2027 гг.

Окремі аспекти порядку визначення та застосування фінансових корекцій у зв'язку з порушеннями, пов'язаними з укладанням контрактів у фінансовій перспективі на 2021–2027 рр.

PRZEMYSŁAW KRZYKOWSKI

Dr hab., prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

e-mail: przemyslaw.krzykowski@uwm.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-3092-1105>

Streszczenie: Artykuł stanowi analizę unormowań prawnych na poziomie UE oraz prawa krajowego obowiązujących w perspektywie finansowej lat 2021–2027, dotyczących ustalania i nakładania korekt finansowych. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie: czy obecny ustawowy mechanizm podejmowania przez instytucję udzielającą dofinansowania działań korygujących, w którym w sposób istotny różnicuje się prawa procesowe beneficjentów ze względu na czas, w którym doszło do stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej (przed lub po zatwierdzeniu wniosku o płatność), jest uzasadniony i spełnia podstawowe kryteria sprawiedliwości proceduralnej. W konkluzji opowiedziano się za potrzebą udoskonalenia obecnych rozwiązań prawnych.

Słowa kluczowe: fundusze unijne, korekta finansowa, prawo obywatela do rzetelnej procedury

Summary: The present paper analyses EU and national legal norms in force in the 2021–2027 financial perspective, regarding the determination and application of financial corrections. The aim of the article is to answer the question whether the current legal mechanism for taking corrective actions by the co-financing institution, which significantly differentiates the procedural rights of beneficiaries depending on the time at which an individual irregularity was detected (before or after approval of the payment application), is justified and meets the basic criteria of procedural justice. The conclusion asserts the need for improving the current legal solutions.

Key words: EU funds, financial correction, citizen's right to a fair procedure

Резюме: Статья представляет собой анализ правовых норм на уровне ЕС и национального законодательства, действующих в финансовой перспективе 2021–2027 гг. в отношении определения и применения финансовых корректировок. Цель статьи – ответить на вопрос: оправдан ли и соответствует ли основным критериям процедурной справедливости действующий законодательный механизм принятия корректирующих мер учреждением, предоставляющим финансирование, который существенно дифференцирует процессуальные права бенефициаров в зависимости от времени выявления индивидуального нарушения (до или после утверждения заявления на выплату). В заключении был сделан вывод о необходимости совершенствования существующих правовых механизмов.

Ключевые слова: фонды ЕС, финансовая корректировка, право гражданина на справедливую процедуру

Анотація: Стаття є аналізом правових норм на рівні ЄС та національного законодавства, чинного у фінансовій перспективі 2021–2027 рр., щодо визначення та застосування фінансових корекцій. Метою статті є спроба відповісти на запитання: чи існуючий законодавчий механізм вжиття коригувальних дій установою, яка надає фінансування, суттєво розрізняє процедурні права бенефіціарів залежно від часу виявлення окремої невідповідності (до чи після погодження платіжної заяви), є обґрунтованим та відповідає основним критеріям процесуальної справедливості. У висновку підтверджено необхідність удосконалення чинних законодавчих рішень.

Ключові слова: Кошти ЄС, фінансова корекція, право громадян на справедливую процедуру

Uwagi wstępne

Polska jest beneficjentem już czwartej perspektywy Funduszy Europejskich. Całkowita alokacja środków unijnych dla Polski w ramach polityki spójności w perspektywie finansowej na lata 2021–2027 wynosi niemal 72,2 mld euro¹. Dystrybucja tak znacznych środków pieniężnych przez poszczególne instytucje zarządzające wiąże się z pewnym ryzykiem. Jak wynika z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli, realizacja programów operacyjnych w Polsce w poprzedniej perspektywie finansowej, na lata 2014–2020, przebiegała prawidłowo, nie zawsze jednak beneficjenci przestrzegali zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, naruszając tym samym postanowienia umów o dofinansowanie projektu².

Od wielu lat instytucje unijne podejmują działania na rzecz ochrony interesów finansowych UE. Także same państwa członkowskie na mocy postanowień traktatowych są zobowiązane do zwalczania nadużyć finansowych. Oznacza to, że poszczególne państwa nie są odpowiedzialne jedynie za dystrybucję środków pochodzących z funduszy unijnych, ale również za weryfikację prawidłowości ich wydatkowania

¹ Por. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl> [dostęp: 23.05.2024 r.].

² Zob. szerzej: A. Piwowarczyk, *Wdrażanie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w procedurach Prawa zamówień publicznych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2019, nr 11, s. 9; NIK, *Efekty wdrażania programów operacyjnych na lata 2014–2020 w ramach Polityki Spójności*, Warszawa, lipiec 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20981,vp,23613.pdf> [dostęp: 23.05.2024 r.].

oraz odzyskiwanie nieprawidłowo wydatkowanych środków³. W dniu 1 lipca 2021 r. wszedł w życie pakiet legislacyjny UE dotyczący polityki spójności w nowym okresie programowania. Jego zasadniczym elementem jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. (tzw. rozporządzenie ogólne)⁴, zawierające najistotniejsze regulacje prawne stanowiące podstawę wdrażania programów współfinansowanych z budżetu UE. Zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego, wyrażoną w art. 7 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, budżet UE alokowany na fundusze europejskie wykonywany jest zarówno przez państwa członkowskie, jak i Komisję Europejską. Natomiast wyłącznie w gestii państw członkowskich leży przygotowanie i realizacja programów na odpowiednim poziomie terytorialnym, stosownie do ram instytucjonalnych, prawnych i finansowych tych państw. Oznacza to, że polski ustawodawca – w zakresie przyznanej autonomii – posiada dyskrecjonalne uprawnienia do samodzielnego określenia kompetencji i właściwości instytucji oraz procedur normujących kwestie dystrybucji środków unijnych⁵.

Podstawowym aktem prawa w aktualnym okresie programowania jest ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027⁶ (tzw. ustawa wdrożeniowa). W przywołanej ustawie w słowniczku wyrażeń ustawowych, analogicznie jak w poprzednich ustawach wdrożeniowych, ustawodawca zdefiniował wartość korekty finansowej jako kwotę wydatków poniesionych nieprawidłowo w części odpowiadającej kwocie finansowania UE⁷. Takie zdefiniowanie wartości korekty finansowej wynika bezpośrednio z przepisów rozporządzenia ogólnego, które w art. 103 ust. 1

³ Zob. szerzej: G. Karwatowicz, *Wykładnia definicji legalnej nieprawidłowości w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości w Unii Europejskiej w sprawie C-406/14 – pytanie prejudycjalne WSA w Warszawie*, *Rocznik Administracji Publicznej* 2021, nr 7, s. 165–178.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, *Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021* (dalej: rozporządzenie ogólne).

⁵ S.J. Snarski, M. Martyniuk, *Zasady weryfikacji i efekty wymierzania korekt finansowych beneficjentom w związku z udzielaniem zamówień publicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014–2020*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2021, nr 6, s. 41.

⁶ *Dz. U. z 2022 r. poz. 1079* (dalej: ustawa wdrożeniowa). Konieczność opracowania nowej ustawy wynika z rozpoczęcia się w 2021 r. nowej, siedmioletniej perspektywy finansowania polityki spójności z budżetu Unii Europejskiej, w oparciu o nowy pakiet unijnych aktów prawnych regulujących zasady wdrażania tej polityki.

⁷ Art. 2 pkt 12 ustawy wdrożeniowej.

określają korektę finansową jako anulowanie przez państwo członkowskie wkładu z funduszy UE dla operacji lub programu⁸.

Pomimo 20-letniej obecności Polski w Unii Europejskiej oraz dotychczasowych doświadczeń w wykorzystaniu kolejnych budżetów UE⁹, problematyka korekt finansowych wzbudza szereg wątpliwości i kontrowersji prawnych. Sprawy dotyczące zwrotu środków unijnych, w których kwestionowane jest zastosowanie przez organ określonej korekty, stanowią istotną część wpływu wszystkich spraw do sądów administracyjnych¹⁰.

W piśmiennictwie naukowym brakuje publikacji przybliżającej problematykę korekt finansowych z punktu widzenia praw procesowych beneficjentów korzystających z funduszy unijnych w świetle nowych regulacji prawnych obowiązujących w perspektywie finansowej na lata 2021–2027. Dlatego zasadniczym celem artykułu jest odpowiedź na kluczowe pytanie: czy obecny ustawowy mechanizm podejmowania przez instytucję działań korygujących, w którym w sposób istotny różnicuje się prawa procesowe beneficjentów ze względu na czas, w jakim doszło do stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej (przed lub po zatwierdzeniu wniosku o płatność), jest uzasadniony i spełnia podstawowe kryteria sprawiedliwości proceduralnej określone m.in. w art. 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹¹ (ustanawiającym gwarancję proceduralną w zakresie prawa do skutecznego środka odwoławczego) oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹² (ustanawiającym prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu)¹³.

⁸ Art. 103 ust. 1 rozporządzenia ogólnego: „Jeżeli wydatek zadeklarowany Komisji okaże się nieprawidłowy, państwa członkowskie chronią budżet Unii i stosują korekty finansowe poprzez anulowanie całości lub części wsparcia z Funduszy na rzecz operacji lub programu”.

⁹ Polska jako państwo członkowskie UE korzystała z budżetów UE na lata: 2000–2006 (wstępując do UE w 2004 r.), 2007–2013 i 2014–2020.

¹⁰ Zob. szerzej: NSA, *Sprawozdania statystyczne z ruchu i załatwienia spraw*, <https://www.nsa.gov.pl/statystyki-nsa.php> [dostęp: 4.07.2024 r.]. Tylko w latach 2021 i 2022 do Izby Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło odpowiednio 728 i 679 skarg kasacyjnych w sprawach odmowy przyznania pomocy finansowej z udziałem środków z budżetu UE oraz określenia i zobowiązania do zwrotu kwoty dofinansowania z budżetu UE, co przekłada się na znaczący wzrost wpływu w stosunku do lat wcześniejszych. Por. P. Krzykowski, *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu przyznanego dofinansowania ze środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021–2027*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2023, nr 3, s. 9 i nn.

¹¹ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

¹² Dz. Urz. UE C 326/391 z 26.10.2012.

¹³ Pojęcie sprawiedliwości proceduralnej pojawiło się na gruncie filozofii i teorii prawa jako forma regulacji stosunków społecznych. Przestrzeganie standardów sprawiedliwości proceduralnej zapewnia respektowanie praw człowieka oraz godności osoby ludzkiej. Każdy cel działania państwa powinien

Wszechstronna analiza dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz wyniki badań statystycznych opublikowane przez S.J. Snarskiego i M. Martyniuka¹⁴ pozwalają postawić tezę, że procedura zwrotu środków unijnych oraz mechanizm ustalania i nakładania korekt finansowych w polskim systemie prawnym zostały ukształtowane w sposób zabezpieczający przede wszystkim interesy organów dystrybuujących środki unijne kosztem podstawowych praw procesowych beneficjentów.

W opracowaniu posłużono się przede wszystkim metodą dogmatyczno-prawną. Z uwagi na rozległość tematu ograniczono rozważania do analizy przepisów prawa UE oraz prawa krajowego określających charakter prawny korekty finansowej oraz zasad jej nakładania. W szczególności ocenie poddano unormowania przepisów ustawy wdrożeniowej, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵, jak również ministerialnych wytycznych. Na potrzeby wywodu wykorzystano dostępną literaturę przedmiotu oraz przeanalizowano orzecznictwo sądowe. Subsidiarnie posłużono się również metodą historyczno-prawną, zwracając uwagę na genezę unormowań prawnych dotyczących korekt finansowych. Wyniki przeprowadzonych badań umożliwią przedstawienie propozycji zmian legislacyjnych we wskazanym obszarze i mogą stać się przyczynkiem do szerszej dyskusji naukowej na temat procedur wdrażania środków unijnych w Polsce.

1. Korekta finansowa – kara administracyjna czy przywilej beneficjenta?

W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że korekty finansowe stanowią regulowany prawem UE mechanizm prawny, stosowany w toku rozliczania funduszy UE przekazywanych z budżetu UE państwom członkowskim, a następnie beneficjentom tych funduszy, na cele wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej i polityki spójności. Ich nazwa, nawiązująca do terminologii z zakresu nauk ekonomicznych,

być osiągnąć w rzetelnej i uczciwej procedurze. Sprawiedliwość proceduralna oznacza takie ukształtowanie zasad i reguł postępowania administracyjnego, które z jednej strony przewiduje funkcjonowanie w tym postępowaniu wskazanych standardów ochrony praw jednostek, z drugiej zaś – gwarancje skuteczności, efektywności i zorientowania na służbę publiczną w zakresie działań organów administracji. Por. szerzej: P. Ostojski, *Sprawiedliwość proceduralna według ReNEUAL Modelu Kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2017, t. 79, nr 1, s. 133–144; Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, Państwo i Prawo 1994, z. 10, s. 55 i nn.; M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.

¹⁴ S.J. Snarski, M. Martyniuk, *Zasady weryfikacji i efekty wymierzania korekt finansowych*..., s. 41 i nn.

¹⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 39.

może mylnie sugerować, że bliżej im do rachunkowości niż do prawa¹⁶. Korekty finansowe nie mają swojego bezpośredniego odpowiednika w prawie międzynarodowym ani w porządkach krajowych państw członkowskich. Zastosowanie korekty finansowej ma zapewnić ochronę interesów finansowych UE¹⁷.

Trafne jest stanowisko W. Dzierżanowskiego, że korekta finansowa w swej istocie zbliżona jest do konstrukcji art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, c) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Uznaje się zatem, że większe niż jest to konieczne wydatki nie mogą obciążać podatnika obywatela Wspólnoty¹⁸. Kwintesencją prezentowanych uwag jest pogląd zawarty w uzasadnieniu uchwały NSA składu 7 sędziów z dnia 27 października 2014 r., II GPS 2/14, gdzie sąd określając istotę charakteru prawnego korekty finansowej, stwierdził, że jest to kwota pomniejszenia przyznanego umownie dofinansowania, stanowiącego konsekwencję dopuszczenia się przez beneficjenta nieprawidłowości

¹⁶ Pojęcie korekty finansowej wywodzi się z terminologii ekonomicznej, a dokładniej z rachunkowości, w której korekta oznacza sposób poprawiania błędów księgowego, polegający na skreśleniu omyłkowej treści lub liczby i zamieszczeniu prawidłowego zapisu. Korekty mają wyeliminować błędy księgowe i zapewnić przestrzeganie zasad rachunkowości. Zob. J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie UE*, Kontrola Państwowa 2015, nr 1, s. 66 i cytowana tam literatura.

¹⁷ Zob. szerzej: J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane na instytucje zamawiające za naruszenia prawa zamówień publicznych. Glosa do wyroku TS: z dnia 26 maja 2016 r., C-260/14 i C-261/14, oraz z dnia 14 lipca 2016 r., C-406/14*, Europejski Przegląd Sądowy 2017, nr 9, s. 40–49; P. Krzykowski, *Korekta finansowa nakładana za nieprawidłowości związane z wykorzystaniem środków unijnych – kara umowna czy sankcja administracyjna?*, w: *Barierzy, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce*, red. S. Sagan, M. Sitek, Józefów 2016, s. 77–94. Z danych Komisji wynika, że w poprzednich perspektywach finansowych, zarówno w ramach WPR, jak i w dziedzinie polityki spójności, najwyższe korekty finansowe zostały zastosowane wobec Grecji, Włoch i Hiszpanii (lata 2000–2006). Zmianę tego trendu widać w okresie programowania obejmującym lata 2007–2013, w którym najwyższe korekty finansowe w ramach polityki spójności zastosowano wobec Rumunii, Hiszpanii i Republiki Czeskiej. Zob. wyniki badań statystycznych zaprezentowane w publikacji: J. Łacny, *Korekty finansowe...*, s. 65. Na marginesie powyższych analiz warto zauważyć, że stosowne regulacje prawne dotyczące korekt finansowych można odszukać również w dokumentach przedakcesyjnych. Przykładowo w Rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 2222/2000 z dnia 7 czerwca 2000 r. czytamy, że korekta finansowa może obejmować stosowanie stawek ryczałtowych w przypadkach nieprawidłowych ustaleń lub nieprawidłowego przeprowadzenia kontroli przez agencję SAPARD oraz odmowę rekompensaty przewidzianej korekty finansowej przez wydatki na inne projekty.

¹⁸ Zob. W. Dzierżanowski, *Korekty finansowe jako element systemu kontroli wydatkowania środków europejskich*, Zamówienia Publiczne. Doradca 2011, nr 10, s. 21; zob. także: J. Gliniecka, *Zasada racjonalnego wydatkowania środków publicznych*, Gdańskie Studia Prawnicze 2012, nr 1, s. 93–104.

w związku z realizacją projektu objętego umową o dofinansowanie. W judykaturze wskazuje się, że przy wymiarze wysokości korekty finansowej, która powinna być relatywizowana do szkody w budżecie UE, należy mieć na uwadze, że obniżenie jej wysokości jest wyjątkową sytuacją, zaś taryfikator zawierający stawki procentowe korekt finansowych i pomniejszeń dla poszczególnych kategorii nieprawidłowości indywidualnych jest szczególnym instrumentem, ułatwiającym jedynie szacowanie tej wysokości¹⁹.

Godzi się zauważyć, że wdrażanie funduszy unijnych obwarowane jest licznymi uregulowaniami prawnymi na szczeblu zarówno UE, jak i danego kraju członkowskiego²⁰. W każdym przypadku zawierania umowy o dofinansowanie beneficjenci powinni brać pod uwagę potencjalne ryzyko zwrotu tych środków w razie stwierdzenia „nieprawidłowości” ich spożytkowania przez właściwe instytucje²¹. W orzecznictwie sądów administracyjnych od lat podkreśla się, że umowa o dofinansowanie jest umową celową, tj. beneficjent otrzymuje środki na realizację konkretnego celu i w razie jego nieosiągnięcia w terminie ponosi za to odpowiedzialność. Oznacza to, że beneficjent podpisując umowę o dofinansowanie projektu, otrzymuje bezzwrotną pomoc pod warunkiem zrealizowania określonych w niej warunków²².

W nowym okresie programowania na lata 2021–2027 definicja nieprawidłowości nie uległa istotnej zmianie i znalazła się w art. 2 pkt 31 rozporządzenia ogólnego. W przywołanym przepisie wskazuje się na konieczność łącznego spełnienia następujących przesłanek: 1) naruszenie przepisów prawa unijnego lub prawa krajowego

¹⁹ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2022 r., III SA/Łd 497/21, LEX nr 3315468.

²⁰ Do najważniejszych aktów prawnych regulujących kwestię korygowania nieprawidłowości należy zaliczyć: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47, z późn. zm.), którego art. 325 obliguje państwa członkowskie do ochrony interesów finansowych UE; dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz. Urz. UE L 198 z 28.07.2017, s. 29); rozporządzenie ogólne; decyzję KE z dnia 14 maja 2019 r. C(2019) 3452 ustanawiającą wytyczne dotyczące określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych.

²¹ Zob. szerzej: E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Charakter prawny korekt finansowych oraz decyzji określających kwoty dofinansowania przypadające do zwrotu*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2014, nr 6, s. 32–42.

²² W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości i przy ocenie spełnienia przesłanek zwrotu środków z art. 207 ustawy o finansach publicznych organ nie bada winy lub braku winy beneficjenta, jego dobrej lub złej woli, czy też udziału osób trzecich w powstaniu sytuacji prowadzącej do zwrotu środków. Por. wyroki WSA w Olsztynie: z dnia 30 lipca 2020 r., I SA/Ol 121/20, LEX nr 3050066 oraz z dnia 17 grudnia 2015 r., I SA/Ol 723/15, LEX nr 1973091; wyroki WSA w Warszawie: z dnia 13 lipca 2023 r., V SA/Wa 1349/22, LEX nr 1729569 i z dnia 26 listopada 2020 r., V SA/Wa 629/20, LEX nr 3173791; wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 listopada 2023 r., III SA/Łd 401/23, LEX nr 3645987.

dotyczącego stosowania prawa unijnego; 2) działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego; 3) wywarcie lub potencjalna możliwość wywarcia szkodliwego wpływu na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem. W porównaniu z dotychczasową definicją zawartą w art. 2 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.²³ nowa definicja nieprawidłowości została uproszczona przez odwołanie do obowiązującego prawa zamiast do prawa unijnego i prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego. Oznacza to również jasne wskazanie, że projekty powinny być realizowane zgodnie ze wszystkimi przepisami obowiązującymi w danym państwie członkowskim²⁴.

Dotychczasowe doświadczenia, jakie nabyły poszczególne państwa członkowskie w poprzednich okresach programowania, oraz wyniki przeprowadzonych badań naukowych odnośnie do wydatkowania środków unijnych w Polsce na przestrzeni 20 lat członkostwa w UE pozwalają sformułować wniosek, że największa liczba nieprawidłowości występuje w sferze udzielania zamówień publicznych²⁵. Nie ma żadnych podstaw do wyrażenia poglądu, że w obecnej perspektywie finansowej na lata 2021–2027 ten stan ulegnie zmianie.

Nowa perspektywa finansowa przyniosła ze sobą szereg przepisów i regulacji, które mają na celu zwiększenie efektywności wykorzystania środków unijnych oraz lepsze dostosowanie do obecnych wyzwań społecznych i gospodarczych. Jednym z elementów tych zmian są nowe Wytyczne dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021–2027 z dnia 4 lipca 2023 r.²⁶, które mają swoje umocowanie w ustawie wdrożeniowej²⁷. Dokument ten ujednolici sposób postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości oraz sposób obliczania korekt finansowych.

²³ Dz. Urz. UE L 347/320 z 20.12.2013.

²⁴ Zob. szerzej: P. Krzykowski, *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu...*, s. 16.

²⁵ Wynika to z jednej strony z powszechnego stosowania przez beneficjentów – w trakcie realizowania projektów – przepisów prawa z dziedziny zamówień publicznych, a z drugiej – z ewidentnej trudności w prawidłowym i właściwym stosowaniu przez nich przedmiotowych regulacji prawnych. Zob. szerzej: Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2021 r., Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2022.

²⁶ Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021–2027, MFiPR/2021-2027/18(1), dalej: Wytyczne.

²⁷ Wytyczne zostały wydane na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 8 ustawy wdrożeniowej. Wytyczne mają na celu zapewnienie transparentności oraz prawidłowego wykorzystania funduszy unijnych. Nie jest to systemowa nowość, gdyż w poprzedniej perspektywie finansowej funkcjonowały Wytyczne w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz zgłaszania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014–2020, MiiR/2014-2020/22(02). Obowiązywało również rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień, Dz. U. 2021 poz. 2179.

Nowością jest załączenie właśnie do Wytycznych tzw. taryfikatora, czyli tabel określających stawki procentowe korekt finansowych i pomniejszeń za nieprawidłowości w realizacji zamówień²⁸. W przypadku innych nieprawidłowości, nieobjętych taryfikatorem, wysokość korekty finansowej nie jest obniżana i jej wartość wynosi 100% wydatków uznanych za niekwalifikowane.

Można postawić tezę, że istnienie taryfikatora jest swoistym przywilejem dla beneficjenta. W przypadku braku tego instrumentu w wielu sytuacjach za naruszenia przepisów prawa zamówień publicznych podmiot udzielający wsparcia finansowego zobligowany byłby do uznawania danego wydatku objętego nieprawidłowością w całości za niekwalifikowalny. Ustawodawca w przywołanych Wytycznych, w podrozdziale 6.1²⁹ wprost wskazuje, że wartość korekty finansowej może zostać obniżona zgodnie z wartością stawki procentowej określonej w załączniku, jeżeli anulowanie całości wydatków poniesionych w ramach zamówienia, finansowanych z funduszy UE, byłoby niewspółmierne do charakteru i wagi nieprawidłowości³⁰. Ustawodawca przy obniżaniu wartości korekty stawia jednak warunek, że nie jest możliwe zmniejszenie wartości korekty finansowej w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości indywidualnych, które wiążą się z przypadkami nadużyć finansowych lub celowego uprzywilejowania jednego z wykonawców, stwierdzonych w prawomocnym orzeczeniu sądu lub decyzji ostatecznej³¹.

²⁸ Zob. szerzej: K. Balkowska, M. Bonecka, *Nowe wytyczne dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości w realizacji projektów z funduszy unijnych na lata 2021–2027*, <https://crido.pl/blog-business/nowe-wytyczne-dotyczace-sposobu-korygowania-nieprawidlowosci-w-realizacji-projektow-z-funduszy-unijnych-na-lata-2021-2027/> [dostęp: 4.07.2024 r.].

²⁹ Podrozdział 6.1 Wytycznych „Obliczanie wartości korekty finansowej w związku z nieprawidłowościami związanymi z udzielaniem zamówień”.

³⁰ W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości indywidualnej, dla której w załączniku nie określono stawki procentowej, stosuje się stawkę procentową odpowiadającą najbliższej rodzajowo kategorii nieprawidłowości.

³¹ Zob. podrozdział 6.1.6. Wytycznych. Nadużycie finansowe jest to jakiegokolwiek celowe działanie lub zaniechanie naruszające interesy finansowe Wspólnot Europejskich w odniesieniu do wydatków, polegające na: wykorzystaniu lub przedstawieniu nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu, nieujawnieniu informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu, niewłaściwym wykorzystaniu takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane. Zob. Konwencję w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., Dz. Urz. C 316 z 27.11.1995, s. 48–57.

2. Sposoby weryfikacji czynności korygujących dokonywanych przez instytucję przyznającą dofinansowanie w zależności od momentu stwierdzenia nieprawidłowości

Zarówno w poprzednich okresach programowania, jak i w aktualnej perspektywie finansowej na lata 2021–2027, przepisy prawa unijnego nie określają sposobów ustalania i egzekwowania korekt finansowych z tytułu nieprawidłowości indywidualnego beneficjenta, powstałych podczas realizacji projektu objętego umową o dofinansowanie zawartą w ramach określonego programu operacyjnego. Polski ustawodawca korzystając z autonomii w omawianym zakresie, określił procedurę ustalania i nakładania korekt finansowych w rozdziale 7 ustawy wdrożeniowej³². O ile w przeszłości istniały wątpliwości prawne co do tego, czy „ustalenie i nałożenie” korekty finansowej nie powinno nastąpić w formie władczego aktu administracyjnego w formie decyzji administracyjnej, o tyle obecnie ustawodawca uwzględniając stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w przywołanej uchwale z dnia 27 października 2014 r. w art. 26 ust. 4 ustawy wdrożeniowej, jednoznacznie wskazał, że: „Do stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości, pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność złożonym przez beneficjenta, nałożenia korekty finansowej, a także w przypadkach, o których mowa w ust. 10 i 12, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”³³.

W aktualnym stanie prawnym możliwość kwestionowania działań korygujących podjętych przez uprawnioną instytucję, które zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy wdrożeniowej sprowadzają się do anulowania kwoty wydatków poniesionych nieprawidłowo, różni się w sposób istotny w zależności od tego, na jakim etapie nieprawidłowość

³² Rozdział 7 „Kontrola i nieprawidłowości” (art. 24–27).

³³ Przypomnieć w tym miejscu należy, że za wykładnią, w ramach której o korekcie finansowej rozstrzyga się decyzją administracyjną, Naczelny Sąd Administracyjny opowiedział się w następujących orzeczeniach: wyroki NSA z dnia 18 stycznia 2013 r., II GSK 1776/12, LEX nr 1361504 oraz GSK 1777/12, LEX nr 1554806; postanowienia NSA z dnia 4 grudnia 2013 r., II GSK 1820/13, LEX nr 1443376 oraz z dnia 21 maja 2014 r., II GSK 1097/14, LEX nr 1561876. Natomiast stanowisko przeciwne – korekta finansowa bez rozstrzygnięcia decyzyjnego – Naczelny Sąd Administracyjny wyraził w wyrokach: z dnia 5 lutego 2014 r., II GSK 1792/12, LEX nr 1497866; z dnia 25 marca 2014 r., II GSK 79/13, LEX nr 1488149; z dnia 8 maja 2014 r., II GSK 249/13, LEX nr 1575466; z dnia 12 czerwca 2014 r., II GSK 2290/13, LEX nr 1485523; z dnia 12 czerwca 2014 r., II GSK 2080/13, LEX nr 1519099. W przywołanej uchwale z dnia 27 października 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny przesądził, że: „Ustalenie i nałożenie korekty finansowej, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 15a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.), nie wymaga wydania decyzji administracyjnej”.

została wykryta. Zgodnie z art. 26 ust. 8: „W przypadku stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej w ramach krajowego lub regionalnego programu:

- 1) przed zatwierdzeniem wniosku o płatność – instytucja zatwierdzająca wniosek o płatność dokonuje pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność złożonym przez beneficjenta o kwotę wydatków poniesionych nieprawidłowo;
- 2) po zatwierdzeniu wniosku o płatność – właściwa instytucja nakłada korektę finansową³⁴.

Należy zwrócić uwagę, że mimo iż w przywołanym przepisie ustawodawca operuje pojęciami „pomniejszenie” oraz „korekta finansowa”, to z punktu widzenia skutków finansowych procedura opisana w art. 26 ust. 8 pkt 1, jak również w art. 26 ust. 8 pkt 2 sprowadza się ostatecznie do anulowania wartości wydatków kwalifikowalnych, czyli pozbawienia beneficjenta części lub całości przyznanego dofinansowania³⁵. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku, w sytuacji uznania wydatku za niekwalifikowalny beneficjent musi pokryć go ze środków własnych. Przywołane Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej mają swoje pełne zastosowanie tak do nieprawidłowości stwierdzonych przed zatwierdzeniem wniosku o płatność, jak i po jego zatwierdzeniu³⁶.

³⁴ W przywołanym przepisie ustawodawca posługuje się sformułowaniem „zatwierdzenie wniosku o płatność”, niemniej w definicjach legalnych wymienionych w art. 2 nie ma wyjaśnienia tego pojęcia. Z kwerendy dostępnych dokumentów konkursowych publikowanych przez poszczególne Instytucje Zarządzające wynika, że wniosek o płatność sporządzany jest na odpowiednim formularzu i przyjmowany przez właściwą instytucję wyłącznie w formie elektronicznej za pośrednictwem właściwej platformy elektronicznej. W zależności od tego, czy beneficjent wnioskuję o zaliczkę czy refundację (rozliczenie wydatków), w większości programów składane są wnioski o: płatność zaliczkową, płatność o refundację pośrednią, płatność końcową. Weryfikacja wniosku o płatność beneficjenta wraz załączonymi dokumentami powinna obejmować: weryfikację formalną, weryfikację rachunkową i merytoryczną. Należy przy tym zauważyć, że weryfikacja ta przeprowadzana jest z zachowaniem zasady „dwóch par oczu” i w większości przypadków polega na udzieleniu odpowiedzi na pytania zawarte na liście sprawdzającej przez pracowników danej instytucji. Po zakończeniu procesu weryfikacji wniosku o płatność skan listy sprawdzającej rejestrowany jest w systemie.

³⁵ Pomniejszenie następuje o całkowitą kwotę nieprawidłowości zawartą w danym wniosku o płatność, chyba że sytuacja dotyczy zamówienia przeprowadzonego z naruszeniem prawa lub warunków umowy o dofinansowanie projektu i nie jest aż tak dotkliwa, aby skutkowałą uznaniem wszystkich wydatków poniesionych w ramach zamówienia za niekwalifikowalne – wówczas wartość pomniejszenia będzie obliczana z wykorzystaniem odpowiedniego wzoru uwzględniającego stawkę procentową korekty. Zob. szerzej: E. Ropka, *Korekty finansowe w zamówieniach publicznych*, Zamówienia Publiczne. Doradca 2023, nr 12, s. 6–11.

³⁶ W punkcie 3.1. Wytycznych ustawodawca jednoznacznie wskazał, że stwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości wiąże się z koniecznością skorygowania wydatków, tj. pomniejszenia wydatków kwalifikowalnych we wniosku beneficjenta o płatność albo nałożenia korekty finansowej.

W zależności od tego, czy kwalifikacja prawna danego czynu jako nieprawidłowości nastąpi na etapie opisanym w art. 26 ust. 8 pkt 1, czy tym ujętym w art. 26 ust. 8 pkt 2 ustawy wdrożeniowej, prawne formy działania podmiotu udzielającego dofinansowania, jak również przysługujące beneficjentowi środki zaskarżenia będą odmienne³⁷. Jeżeli beneficjent nie zgadza się z pomniejszeniem kwoty wydatków kwalifikowalnych ujętych w złożonym wniosku o płatność, zastosowanie mają tu przepisy art. 27 ustawy, zawarte w ust. 2–12, dotyczące sporządzania informacji pokontrolnej. W takiej sytuacji beneficjentowi przysługuje na gruncie nowej ustawy wdrożeniowej wyłącznie prawo do zgłaszania zastrzeżeń³⁸. Zastrzeżenia rozpatruje instytucja kontrolująca. Po rozpatrzeniu zastrzeżeń sporządza ona ostateczną informację pokontrolną, zawierającą skorygowane ustalenia kontroli lub pisemne stanowisko wobec zgłoszonych zastrzeżeń wraz z uzasadnieniem odmowy skorygowania ustaleń. Ostateczna informacja pokontrolna jest przekazywana podmiotowi kontrolowanemu (art. 25 ust. 8 w zw. z art. 24 ust. 10). Do ostatecznej informacji pokontrolnej oraz do pisemnego stanowiska wobec zgłoszonych zastrzeżeń nie przysługuje możliwość złożenia zastrzeżeń (art. 25 ust. 11). Na czynności pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność na zasadach określonych w art. 26 ust. 8 pkt 1 nie przysługuje beneficjentowi skarga do sądu administracyjnego³⁹.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości po zatwierdzeniu wniosku o płatność (art. 26 ust. 8 pkt 2) beneficjent środków unijnych może kwestionować nałożoną na niego korektę finansową, kwestionując wydaną decyzję nakładającą obowiązek zwrotu przyznanych środków⁴⁰ w szczególnym postępowaniu administracyjnym uregulowanym w art. 207 ustawy o finansach publicznych⁴¹. W postępowaniu tym,

³⁷ Por. art. 24 ust. 9 pkt 1 i 2 ustawy wdrożeniowej.

³⁸ W myśl art. 27 ust. 2 ustawy wdrożeniowej: „Podmiot kontrolowany ma prawo do zgłoszenia, na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej lub w postaci papierowej, w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu informacji pokontrolnej, podpisanych, umotywowanych zastrzeżeń do tej informacji”.

³⁹ Por. art. 26 ust. 4 ustawy wdrożeniowej. Wojewódzkie sądy administracyjne w tego typu sprawach konsekwentnie odrzucają skargi. Por. m.in.: postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2024 r., III SA/Wr 98/24, LEX nr 3711171; postanowienie WSA w Krakowie z dnia 26 kwietnia 2024 r., I SA/Kr 792/23, LEX nr 3618808; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 17 października 2023 r., VIII SA/Wa 854/22, LEX nr 3564455.

⁴⁰ Wiąże się to z obniżeniem całkowitej kwoty dofinansowania UE dla danego projektu o kwotę nałożonej korekty. Por. podrozdział 5.3 Wytycznych; zob. także: P. Krzykowski, *Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej, 2014–2020*, Olsztyn 2016, s. 140 i nn.

⁴¹ Przepis art. 207 ust. 8 ustawy o finansach publicznych przyznaje odpowiedniej instytucji uprawnienie do żądania zwrotu środków lub do wyrażenia zgody przez beneficjenta na pomniejszenie kolejnych płatności, wyznaczając mu 14-dniowy termin liczony od dnia doręczenia wezwania. W razie niezwrócenia dofinansowania, zgodnie z art. 207 ust. 9 ustawy o finansach publicznych, do odzyskiwania

w sprawach nieuregulowanych w przepisach ustawy o finansach publicznych będą miały zastosowanie przepisy K.p.a., w tym zasady ogólne unormowane w rozdziale 2 tej ustawy, które dla stron postępowania stanowią podstawowe gwarancje rzetelnego procesu. Stosownie do art. 10 § 1 i art. 78 § 1 K.p.a. beneficjentowi w toku postępowania wyjaśniającego przysługuje prawo żądania przeprowadzenia określonych dowodów w celu ustalenia okoliczności faktycznych mających wpływ na dokonanie korekty i określenie w kończącej to postępowanie decyzji wysokości zwrotu. Tak jak w każdym przypadku zakończenia sprawy decyzją administracyjną, trafność, zasadność i wysokość korekty finansowej beneficjent może poddać weryfikacji w postępowaniu odwoławczym, prowadzonym po wniesieniu środka zaskarżenia od decyzji o zwrocie⁴². Na zasadach ogólnych, określonych w przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴³, beneficjentowi przysługuje również prawo do złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Mając na względzie wysoką sprawność sądownictwa administracyjnego, skarga jest rozpoznawana w ciągu kilku miesięcy. Wyjątkiem jest sąd warszawski, w którym na rozstrzygnięcie trzeba czekać dłużej. W przypadku niewielkich sądów, takich jak WSA w Olsztynie, WSA w Gorzowie Wielkopolskim czy WSA w Opolu, beneficjent może liczyć na rozpoznanie sprawy znacznie poniżej trzech miesięcy od złożenia skargi⁴⁴.

3. Ocena obowiązujących regulacji prawnych określających zasady ustalania i nakładania korekt finansowych. Wnioski *de lege ferenda*

Analiza regulacji prawnych obowiązujących w perspektywie finansowej na lata 2021–2027 oraz opublikowane w piśmiennictwie naukowym wyniki badań statystycznych dotyczące skali dotychczas nałożonych korekt finansowych pozwalają na pozytywną ocenę polskich regulacji prawnych przewidujących możliwość miarkowania wysokości korekt finansowych w zależności od charakteru i wagi nieprawidłowości

kwot podlegających zwrotowi stosuje się tryb administracyjnoprawny zwięzłony wydaniem indywidualnego aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna. Decyzje zwrotowe na zasadach ogólnych podlegają kontroli sądów administracyjnych. Zob. szerzej: P. Krzykowski, *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu...*, s. 9.

⁴² Zob. art. 208 ust. 12 i 12a ustawy o finansach publicznych.

⁴³ Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1685.

⁴⁴ Por. Informację o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w 2023 r., <https://bip.olsztyn.wsa.gov.pl/54/148/sprawozdawczosc-opisowa.html> [dostęp: 9.07.2024 r.].

indywidualnych⁴⁵. W aktualnym stanie prawnym korekty finansowej nie należy postrzegać jako sankcji administracyjnej czy też kary umownej, o której mowa w art. 483 Kodeksu cywilnego⁴⁶. W literaturze przedmiotu trafnie zwraca się uwagę, że jest to bardziej jednostronna czynność prawna właściwego organu, niemająca jednak postaci decyzji administracyjnej, której treścią jest definitywne wycofanie całości lub zmiana częściowa wysokości dofinansowania przyznanego na realizację projektu w umowie o dofinansowanie lub decyzji o dofinansowaniu⁴⁷. Pogląd ten przełożył się ostatecznie na brzmienie ustawowej definicji korekty finansowej, zgodnie z którą przez pojęcie to należy rozumieć kwotę, o jaką pomniejsza się finansowanie UE dla projektu lub programu w związku z nieprawidłowością indywidualną lub systemową.

Wydanie przez organ decyzji zwrotowej, o której mowa w art. 207 ustawy o finansach publicznych, nie jest nałożeniem na beneficjenta żadnej dodatkowej kary, a jedynie „odzyskaniem” od niego tych przekazanych mu środków, co do których stwierdzono wystąpienie nieprawidłowości indywidualnej. Podobnie w przypadku procedury pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych, ujętych we wniosku o płatność, instytucja udzielająca dofinansowania odmawia pokrycia ze środków unijnych wydatków poniesionych z naruszeniem prawa.

Dobrze, że ustawodawca wyciągnął wnioski z dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu funduszy unijnych, zamieszczając – wzbudzający wiele sporów prawnych – taryfikator w Wytycznych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 lipca 2023 r., które mają swoje umocowanie w art. 6 ust. 1 pkt 8 ustawy wdrożeniowej. Co więcej, art. 206 ust. 2 ustawy o finansach publicznych określając kluczowe elementy każdej umowy o dofinansowanie, jednoznacznie w pkt 4a) wskazuje, że umowa musi zawierać zobowiązanie beneficjenta do stosowania Wytycznych, o których mowa w art. 2 pkt 32 ustawy wdrożeniowej. W obecnej perspektywie finansowej nie powinno być wątpliwości prawnych dotyczących tego, że podstawa prawna do ustalania i nakładania korekt finansowych nie wynika wyłącznie ze zobowiązań kontraktowych, lecz z przepisów prawa administracyjnego rangi ustawowej. Przyjęty przez prawodawcę taryfikator sam w sobie zawiera ocenę charakteru i wagi, jaką danej nieprawidłowości przypisała Polska jako państwo członkowskie,

⁴⁵ Por. wyniki badań statystycznych przedstawione w publikacji: S. Snarski, M. Martyniuk, *Zasady weryfikacji i efekty wymierzania korekt finansowych...*, s. 40.

⁴⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1237; por. Ł. Węgrzynowski, *Wierzycielska kara umowna*, Przegląd Sądowy 2022, nr 6, s. 99–111.

⁴⁷ W. Fill, *Problematyka charakteru prawnego korekty finansowej nakładanej w wyniku nieprawidłowego wykorzystywania środków europejskich*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2024, nr 1, s. 23. Analogicznie: uchwała NSA z dnia 27 października 2014 r., II GPS 2/14, ONSAiWSA 2015, nr 2, poz. 17.

przyporządkowując konkretną stawkę procentową do konkretnego naruszenia prawa zamówień publicznych.

Przeprowadzone badania pozwalają na pozytywną weryfikację postawionej na wstępie tezy. Niewątpliwie procedura zwrotu środków unijnych oraz mechanizm ustalania i nakładania korekt finansowych w polskim systemie prawnym zostały ukształtowane w sposób zabezpieczający przede wszystkim interesy organów dystrybuujących środki unijne kosztem podstawowych praw procesowych beneficjentów.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przed zatwierdzeniem wniosku o płatność instytucja udzielająca dofinansowania korzysta w pełni z atrybutów strony umowy cywilnoprawnej. Natomiast po jego zatwierdzeniu ta sama instytucja jest organem administracji publicznej, który w sposób jednostronny i władczy żąda zwrotu udzielonego dofinansowania w formie decyzji administracyjnej⁴⁸.

W sytuacjach bezspornych zastosowanie przez daną instytucję pomniejszenia czy też korekty według stawek procentowych określonych w taryfikatorze jest dla beneficjenta korzystne, gdyż w wielu przypadkach umożliwia dalszą realizację projektu, co przy uznaniu zakwestionowanego wydatku w całości za niekwalifikowany byłoby bardzo utrudnione, czy wręcz niemożliwe. W przypadku jednostronnego pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność o kwotę wydatków poniesionych nieprawidłowo, środki publiczne nie zostają wypłacone, wobec powyższego odchodzi również kwestia naliczania odsetek ustawowych.

Problem zaczyna się w przypadku sporu prawnego pomiędzy beneficjentem a instytucją przyznającą dofinansowanie, który może dotyczyć różnych obszarów. Wskazać bowiem należy, że w warstwie techniczno-proceduralnej „pomniejszenie wydatku” stanowi efekt całego zespołu oświadczeń woli oraz wiedzy, a także czynności obrachunkowych składających się łącznie na szczególnie rodzaj postępowania o charakterze niewładczym⁴⁹. W ramach podejmowanych czynności korygujących może dochodzić do arbitralnych działań naruszających prawo⁵⁰. Co więcej, na etapie

⁴⁸ Warto w tym miejscu nadmienić, że w świetle art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej są środkami publicznymi. W przypadku egzekucji tych wierzytelności stosować należy ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2025 r. poz. 132.

⁴⁹ W. Fill, *Problematyka charakteru prawnego korekty finansowej...*, s. 23–39.

⁵⁰ Osoby te kontrolują w systemie teleinformatycznym załączone dokumenty pod względem finansowym i w wielu przypadkach nie mają wystarczających instrumentów, aby uznać, że zeskanowana przez beneficjenta FV VAT, przedłożona jako załącznik do wniosku o płatność, dotyczy zakupu towaru lub usługi dokonanego z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Dodatkowo wskazać należy, że ustawodawca nie wymaga, aby zgłoszone przez beneficjenta „umotywowane zastrzeżenia” rozpoznawał inny pracownik instytucji niż ten, który dokonał czynności pomniejszenia, o której mowa w art. 26 ust. 8 pkt 1.

weryfikacji typowych wniosków o płatność pośrednią w trakcie realizacji danego projektu, co do zasady, nie weryfikuje się, czy dany wydatek opisany na FV VAT został poniesiony zgodnie z wymogami przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. W sytuacji gdy beneficjent nie zgadza się z dokonanym pomniejszeniem, możliwości weryfikacji stanowiska instytucji udzielającej dofinansowania są bardzo ograniczone. Pozycja procesowa beneficjenta w przypadku stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej przed zatwierdzeniem wniosku o płatność jest znacznie słabsza niż w przypadku nałożenia korekty i wydania decyzji zwrotowej po zatwierdzeniu wniosku o płatność. Jak stanowi art. 25 pkt 11 ustawy wdrożeniowej, do ostatecznej informacji pokontrolnej oraz do pisemnego stanowiska wobec zgłoszonych zastrzeżeń nie przysługuje możliwość złożenia zastrzeżeń. W takim przypadku beneficjentowi pozostaje wyłącznie zainicjowanie sporu przed sądem powszechnym, często w wieloletnim postępowaniu sądowym. Środek zaskarżenia, który przewidział ustawodawca w art. 26 ust. 9 ustawy wdrożeniowej, polegający na prawie beneficjenta do wniesienia „umotywowanych zastrzeżeń” od czynności pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych w złożonym wniosku o płatność, może budzić uzasadnione wątpliwości co do zgodności ze standardami skutecznego środka odwoławczego określonymi w art. 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Formułując wnioski *de lege ferenda*, mając przy tym na względzie fakt, że środki unijne stanowią środki publiczne w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, warto, aby ustawodawca przy okazji kolejnej nowelizacji ustawy wdrożeniowej rozważył wprowadzenie zmian w zakresie ochrony praw beneficjenta. Oczywiście jest, że wybory ustawodawcy stanowią swoiste wyważanie różnych racji. Postępowanie – jeśli ma spełniać wymagania sprawiedliwości proceduralnej – powinno unikać automatyzmu rozwiązań, ten bowiem często podważa sens i cel ustanawianych konstrukcji prawnych⁵¹.

Respektując ogólną zasadę, że do pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność złożonym przez beneficjenta nie stosuje się przepisów K.p.a., można skorzystać z rozwiązania przewidzianego w art. 207 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości instytucja, która podpisała z beneficjentem umowę o dofinansowanie, wzywa do dobrowolnego wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności, a dopiero w przypadku bezskutecznego upływu

⁵¹ Z. Kmiecik, *Rec.: M. Bernatt, Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, Państwo i Prawo 2012, z. 7, s. 115–118.

terminu wydaje decyzję administracyjną określającą kwotę podlegającą pomniejszeniu. Alternatywnym rozwiązaniem może być wykorzystanie już istniejących regulacji prawnych i wprowadzenie do ustawy wdrożeniowej przepisów gwarantujących obiektywne i rzetelne rozpoznanie środka prawnego przewidzianego w art. 26 ust. 9 ustawy wdrożeniowej⁵².

Bibliografia

- Balkowska K., Bonecka M., *Nowe wytyczne dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości w realizacji projektów z funduszy unijnych na lata 2021–2027*, <https://crido.pl/blog-business/nowe-wytyczne-dotyczace-sposobu-korygowania-nieprawidlowosci-w-realizacji-projektow-z-funduszy-unijnych-na-lata-2021-2027/> [dostęp: 4.07.2024 r.].
- Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.
- Dzierżanowski W., *Korekty finansowe jako element systemu kontroli wydatkowania środków europejskich*, Zamówienia Publiczne. Doradca 2011, nr 10.
- Fill W., *Problematyka charakteru prawnego korekty finansowej nakładanej w wyniku nieprawidłowego wykorzystywania środków europejskich*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2024, nr 1.
- Gliniecka J., *Zasada racjonalnego wydatkowania środków publicznych*, Gdańskie Studia Prawnicze 2012, nr 1.
- Karwatowicz G., *Wykładnia definicji legalnej nieprawidłowości w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-406/14 – pytanie prejudycjalne WSA w Warszawie*, Rocznik Administracji Publicznej 2021, nr 7.
- Kmieciak Z., *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, Państwo i Prawo 1994, z. 10.
- Kmieciak Z., *Rec.: M. Bernatt, Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, Państwo i Prawo 2012, z. 7.
- Krzykowski P., *Korekta finansowa nakładana za nieprawidłowości związane z wykorzystaniem środków unijnych – kara umowna czy sankcja administracyjna?*, w: *Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce*, red. S. Sagan, M. Sitek, Józefów 2016.

⁵² Warto w tym względzie nawiązać do znanych w procedurze administracyjnej unormowań dotyczących m.in. instytucji wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu oraz dewolutywości postępowania. Można również rozważyć wprowadzenie do systemu prawa uproszczonego postępowania przed sądem powszechnym, gwarantującym rozpoznanie sporu w rozsądnym terminie. Zob. szerzej: J. Misztal-Konecka, *O obowiązywaniu zasady kontrydiktoryjności w postępowaniu nieprocesowym: przyczynek do dyskusji*, Zeszyty Prawnicze 2016, nr 16.3, s. 137–165. Zdaniem autora urzeczywistnienie powyższych postulatów nie prowadziłoby do większego sformalizowania rozpatrywanych procedur.

- Krzykowski P., *Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014–2020*, Olsztyn 2016.
- Krzykowski P., *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu przyznanego dofinansowania ze środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021–2027*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2023, nr 3.
- Łacny J., *Korekty finansowe nakładane na instytucje zamawiające za naruszenia prawa zamówień publicznych. Glosa do wyroku TS: z dnia 26 maja 2016 r., C-260/14 i C-261/14, oraz z dnia 14 lipca 2016 r., C-406/14*, Europejski Przegląd Sądowy 2017, nr 9.
- Łacny J., *Korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie UE*, Kontrola Państwowa 2015, nr 1.
- Misztal-Konecka J., *O obowiązywaniu zasady kontrydiktoryjności w postępowaniu nieprocesowym: przyczynek do dyskusji*, Zeszyty Prawnicze 2016, nr 16.3.
- Ostojski P., *Sprawiedliwość proceduralna według ReNEUAL Modelu Kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2017, t. 79, nr 1.
- Piowarczyk A., *Wdrażanie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w procedurach Prawa zamówień publicznych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2019, nr 11.
- Ropka E., *Korekty finansowe w zamówieniach publicznych*, Zamówienia Publiczne. Doradca 2023, nr 12.
- Snarski S.J., Martyniuk M., *Zasady weryfikacji i efekty wymierzania korekt finansowych beneficjentom w związku z udzielaniem zamówień publicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014–2020*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2021, nr 6.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Charakter prawny korekt finansowych oraz decyzji określających kwoty dofinansowania przypadające do zwrotu*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2014, nr 6.
- Węgrzynowski Ł., *Wierzycielska kara umowna*, Przegląd Sądowy 2022, nr 6.