

# Zwrot środków z funduszy unijnych

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

## Wstęp

Polityka spójności realizowana jest przez Komisję Europejską przy pomocy funduszy unijnych w ramach współpracy z państwami członkowskimi w oparciu o tzw. zasadę zarządzania dzielonego<sup>1</sup>, zakładającą współdziałanie Komisji i państw członkowskich. Należy odnotować, że UE w perspektywie finansowej 2007–2013 przeznaczyła dla Polski w ramach polityki spójności 82,5 mld euro<sup>2</sup>. W obecnej perspektywie finansowej na lata 2021–2027 Polska ma otrzymać ok. 70 mld euro na wsparcie transformacji polskiej gospodarki<sup>3</sup>.

Jak wynika z Raportu dot. efektywności procedur zwrotowych<sup>4</sup> instytucje publiczne dochodziły zwrotu środków na łączną kwotę prawie 1,7 mld złotych (1 692 325 674 zł), w tym 1 671 803 392 zł dla projektów realizowanych w ramach RPO/PO 2007–2013, a 20 522 282 zł w perspektywie lat 2014–2020<sup>5</sup>, przy czym łączna liczba administracyjnych postępowań zwrotowych w okresach programowania uwzględniających lata 2007–2020 wyniosła w sumie 4688 (z czego aż 4058 przypada na perspektywę 2007–2013, a 610 na perspektywę 2014–2020). Obok postępowań administracyjnych instytucje prowadziły także postępowania cywilne zmierzające do wyegzekwowania roszczeń o zwrot środków. Z odpowiedzi instytucji wynika, że w okresach programowania uwzględniających lata 2007–2020 postępowania cywilne z powództwa instytucji stanowiły ok. 4% przy sprawach związanych ze zwrotem środków. W perspektywie finansowej 2007–2013 liczba postępowań cywilnych z powództwa instytucji wyniosła 178 na 4058 administracyjnych procedur zwrotowych, zaś w perspektywie 2014–2020 – 3 na 610 wskazanych postępowań<sup>6</sup>.

Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do efektywnych systemów odzyskiwania środków unijnych wydatkowanych nieprawidłowo, przekazując większość obowiązków z tym związanych na państwa członkowskie<sup>7</sup>. Unijny budżet jest realizowany w opar-

---

<sup>1</sup> Art. 4 ust. 2 TFUE.

<sup>2</sup> Zob. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl> (dostęp: 8.12.2022 r.).

<sup>3</sup> Zob. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP\\_18\\_3885](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_18_3885) (dostęp: 8.12.2022 r.).

<sup>4</sup> Opublikowanego 15.6.2021 r.

<sup>5</sup> Raport dot. efektywności procedur <https://bbs-legal.pl/raport-ue/> (dostęp: 8.12.2022 r.). Raport powstał w oparciu o udzielone przez instytucje publiczne informacje publiczne i nie uwzględnia wszystkich prowadzonych postępowań w związku z tym, że część instytucji odmówiła udzielenia odpowiedzi na pytania.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 65–66.

<sup>7</sup> Art. 7 rozporządzenia ogólnego.

ciu o zasady i procedury określone w rozporządzeniu finansowym. Natomiast polityka spójności jest wdrażana na podstawie rozporządzenia ogólnego i rozporządzeń szczegółowych, które określają zarówno cele unijnej polityki w danej perspektywie finansowej, jak i ramy instytucjonalne i zadania poszczególnych podmiotów. W tych aktach prawnych określono również podstawowe zadania i obowiązki państw członkowskich<sup>8</sup>. Ustanawiane przez państwa członkowskie systemy zarządzania i kontroli, w tym systemy odzyskiwania środków, powinny spełniać kryteria efektywności i skuteczności<sup>9</sup>.

Równie ważne dla prawidłowej realizacji polityki spójności przez państwa członkowskie pozostają zasady unijne, zarówno odnoszące się do finansowania, np. zasada należytego zarządzania finansami, jak również odnoszące się do ogółu przyjmowanych środków, w szczególności zasada proporcjonalności, zasada lojalnej współpracy lub zasada pierwszeństwa. Biorąc pod uwagę szeroki krąg interesariuszy polityki spójności, a w szczególności jej beneficjentów, istotne w procesie wdrażania funduszy unijnych pozostają również zasady określone w Kartce Praw Podstawowych UE.

Prawo unijne wyznacza jedynie ogólne kierunki wdrażania i zarządzania funduszami pozostawiając prawodawcy krajowemu uszczegółowienie tych zasad i ich implementację w prawie krajowym. Określenie szczegółowych zasad zwrotu środków na poziomie państw członkowskich wiąże się z koniecznością przyjęcia odpowiednich przepisów w prawie krajowym zarówno w wymiarze prawa materialnego, jak i prawa proceduralnego. Właśnie na styku tych dwóch porządków prawnych występuje wiele wątpliwości prawnych zarówno w sferze proceduralnej, jak i materialnoprawnej, które wymagają pogłębionej analizy naukowej.

Zdaniem autora można obecnie mówić o wyodrębnieniu gałęzi prawa obejmującej prawo dotacji unijnych czy też „prawo funduszowe”. Obszar ten obejmuje zbiór przepisów zarówno krajowych, jak i unijnych z zakresu prawa administracyjnego materialnego i proceduralnego, prawa cywilnego materialnego i proceduralnego. Równoległe do tych przepisów można tutaj wyodrębnić także zbiór norm prawnych specyficznych tylko dla projektów realizowanych z funduszy, ujętych przede wszystkim w kolejnych ustawach wdrożeniowych, a także w FinPubU (Dział III Rozdział VI i Dział IV tej ustawy są poświęcone tylko zagadnieniom związanym ze środkami europejskimi), czy w innych ustawach szczegółowych np. UtwPARPU, NCenBadiRozU, a także w rozporządzeniach wykonawczych do tych ustaw (np. rozporządzenia wydawane w oparciu o ustawę wdrożeniową, w szczególności rozporządzenie ws. korekt).

Poza przepisami powszechnie obowiązującymi w ramach prawa funduszowego występują akty o innym charakterze normatywnym w ramach tzw. szerokiego katalogu źródeł prawa administracyjnego takie jak wytyczne, zasady, regulaminy, instrukcje, przewodniki czy kryteria wyboru. Prawo funduszowe reguluje proces przyznawania do-

---

<sup>8</sup> Art. 69 rozporządzenia ogólnego.

<sup>9</sup> Art. 70 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, art. 33 ust. 1 rozporządzenia finansowego.

finansowania, jak również realizacji projektów<sup>10</sup> finansowanych z funduszy. Na etapie realizacji projektów poza ww. aktami prawnymi sposób realizacji wyznaczają: umowa o dofinansowanie, a także stanowiący załącznik do niej – wniosek o dofinansowanie. Wniosek o dofinansowanie stanowi część dokumentacji aplikacyjnej przygotowanej przez beneficjenta. Załącznikami do wniosku są m.in. biznes plan zawierający budżet projektu, a także harmonogram jego realizacji. Sposób realizacji projektu, a także obowiązki beneficjenta normuje też dokumentacja konkursowa przygotowana przez właściwą instytucję. Biorąc pod uwagę stopień wyodrębnienia i skomplikowania zagadnień związanych z funduszami unijnymi, a także dość bogate już doświadczenia z ich wdrażaniem, zdaniem autora, uzasadniony jest postulat ujednoczenia i usystematyzowania przepisów prawa krajowego regulujących zagadnienia związane z realizacją umowy o dofinansowanie, które aktualnie znajdują się w wielu aktach normatywnych. Szczególne wątpliwości budzi np. pozostawienie części przepisów dotyczących umów o dofinansowanie w FinPubU, a części w ustawie wdrożeniowej. Podobnie brak jest podstaw do wyodrębniania przepisów szczególnych dla poszczególnych instytucji<sup>11</sup>, które w sposób nieuzasadniony różnicują sytuację prawną beneficjentów, w zależności od tego w jakiej instytucji ci ostatni ubiegają się o dofinansowanie. Pochodną tych postulatów jest również postulat ujednoczenia drogi sądowej dla spraw związanych z przyznawaniem i zwrotem dofinansowania. W przypadku etapu ocen projektów w ustawach wdrożeniowych ustanowiono szczególnie tryb kontroli sądowej, przewidujący maksymalne terminy na rozpoznanie protestu (do 45 dni)<sup>12</sup> oraz skargi do sądu administracyjnego i skargi kasacyjnej do NSA wynoszące 30 dni<sup>13</sup>. W przypadku postępowania zwrotnego postępowanie przed sądem administracyjnym odbywa się na zasadach ogólnych, przy czym przepisy PostAdmU nie określają terminu rozpoznania skargi, inaczej niż w przypadku skargi na informację o negatywnej ocenie projektu. W ocenie autora nie ma podstaw aksjologicznych i prawnych uzasadniających rozwiązanie, w którym sprawy dotyczące ocen projektów są traktowane zasadniczo inaczej – szczególnie pod kątem szybkości ich rozpoznania – niż sprawy dotyczące zwrotu środków.

Normatywne kryteria efektywności<sup>14</sup> i skuteczności<sup>15</sup> przyjętych przez państwa członkowskie systemów zarządzania i kontroli obejmują obok przepisów prawa, rów-

---

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 22 ustawy wdrożeniowej 2021–2027 przez projekt rozumie się przedsięwzięcie zmierzające do osiągnięcia założonego celu określonego wskaźnikami, z określonym początkiem i końcem realizacji, zgłoszone do objęcia albo objęte finansowaniem UE jednego z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności albo Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w ramach programu.

<sup>11</sup> Art. 6b i n. UtwPARPU, art. 41 NCenBadiRozU.

<sup>12</sup> Art. 68 ustawy wdrożeniowej.

<sup>13</sup> Art. 73 ust. 5 i art. 74 ust. 2 ustawy wdrożeniowej.

<sup>14</sup> Art. 33 ust. 1 lit. b rozporządzenia finansowego definiuje zasadę efektywności jako jak najkorzystniejszą relację pomiędzy wykorzystywanymi zasobami, podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami.

niez zagadnienia związane ze stosowaniem prawa, w tym długość postępowań czy ich skuteczność<sup>16</sup>. W ocenie autora jednym z istotnych zagadnień dla oceny efektywności prowadzonych postępowań zwrotowych pozostaje zdolność aparatu administracyjnego i sądowego do terminowego i sprawnego prowadzenia dużej liczby postępowań. Obok kwestii natury ściśle prawnej również zagadnienia związane z analizą potencjału administracyjnego zarówno sądów, jak i samych instytucji mają znaczenie przy dokonywaniu oceny efektywności prowadzonych postępowań zwrotowych, zwłaszcza pod kątem zachowania prawa do sądu<sup>17</sup>.

Niestety standardem postępowania w przedmiocie zwrotu środków jest jego przewlekłość, co powoduje, że rozstrzygnięcia zapadają po terminach wskazanych w KPA dla ich rozpoznania, nawet w sprawach nieskomplikowanych. Podobna sytuacja występuje w sądach administracyjnych. Wyjątkowo długi czas oczekiwania na wyroki ma miejsce zwłaszcza w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, gdzie często od wpływu skargi do sądu do rozstrzygnięcia sprawy upływa kilka lat. Powyższe kwestie są doniosłe dla badanych problemów prawnych, ponieważ elementem prawa do sądu jest również prawo do efektywnej procedury sądowej. W przypadku gdy procedura ta trwa wiele lat, również prawo do sądu doznaje uszczerbku.

---

<sup>15</sup> Art. 33 ust. 1 lit. c rozporządzenia finansowego definiuje zasadę skuteczności jako stopień, w jakim zamierzone cele zostały osiągnięte dzięki podjętym działaniom.

<sup>16</sup> Na powyższe zwrócił uwagę np. TK w wyr. z 13.11.2018 r., SK 17/17 (OTK-A 2018, poz. 67), wskazując, że: „rozwiązanie normatywne przyjęte w art. 30i pkt 1 Ustawy wdrożeniowej 2007–2013 w zakresie, w jakim w sytuacji wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu dostępnej w ramach programu operacyjnego nakazuje pozostawienie protestu bez rozpatrzenia ma na celu w szczególności ochronę porządku publicznego poprzez zapewnienie efektywności, sprawności i szybkości procedur administracyjnych i sądowych oraz praw bezpośrednich beneficjentów dofinansowania, którzy skorzystają z unijnego wsparcia w terminie”.

<sup>17</sup> Por. wyr. NSA z 29.11.2011 r., II GSK 1213/10, ONSAiWSA 2013, Nr 1, poz. 15: „W demokratycznym państwie prawnym nie jest bowiem dopuszczalna sytuacja, w której skorzystanie przez jednostkę z przysługujących jej środków prawnych (odwołania, skargi do sądu), które nie nosi znamion «pieniacтва» czy nadużycia prawa do odwołania, jednocześnie – na skutek czasu potrzebnego sądom czy organom administracji do ich rozpoznania – prowadzi do utraty prawa (roszczenia), do którego ochrony jednostka dąży za pomocą tych środków. Można dodać, że ustawodawstwu znane są przypadki, gdy możliwość realizacji określonego uprawnienia publiczno-prawnego jest ograniczona terminem (w tym datą dzienną) lub warunkiem (np. wyczerpaniem limitu środków). W świetle zasady zaufania obywatela do państwa należy jednak wykluczyć taką interpretację prawa, która zakładałaby, że dochowanie ustawowego terminu lub warunku zależy de facto nie od staranności wnioskodawcy, lecz od sprawności działania organów władzy publicznej, które rozstrzygają o przyznaniu świadczenia. Osoba, której przepis prawa przyznaje określone uprawnienie, nie powinna pozostawać w niepewności, że nawet po spełnieniu ustawowych przesłanek uzyskania uprawnienia jej sytuacja prawna będzie zależała od czasu rozpatrywania jej wniosku przez organ administracji”.

Szczególne znaczenie dla przebiegu postępowań zmierzających do usuwania nieprawidłowości mają zasady prawa unijnego<sup>18</sup>, takie jak zasada pewności prawa, zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań czy zasada proporcjonalności. Zasady te powinny znaleźć bezpośrednie zastosowanie w przepisach krajowych państw członkowskich, a także w procesie stosowania prawa, wszędzie tam gdzie państwo członkowskie realizuje polityki unijne. Również przy wykonywaniu budżetu UE w ramach zarządzania dzielonego państwa członkowskie powinny przestrzegać tych zasad. Obok tych zasad istotną dla oceny skuteczności i efektywności postępowań w przedmiocie zwrotu środków jest zasada autonomii proceduralnej. Określa ona, że państwa członkowskie realizują zarządzanie budżetem UE w ramach swojego instytucjonalnego i prawnego porządku, ale z poszanowaniem zasady pierwszeństwa, lojalności i równoważności. Na tym tle interesująca pozostaje praktyka orzecznicza TSUE. W związku modelem zarządzania dzielonego funduszami unijnymi odbywa się on w swoistym trójkącie Komisja Europejska – instytucja krajowa udzielająca dofinansowania – beneficjent. W rzeczywistości funduszowy stosunek prawny jest jeszcze bardziej złożony, a po stronie publicznej mamy szereg agencji zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym, których zadaniem jest stać na straży budżetu UE. Biorąc pod uwagę złożoność ww. stosunku istotne jest prawidłowe określenie praw i obowiązków beneficjentów środków unijnych, jak i organów państw członkowskich oraz UE.

W procesie odzyskiwania środków unijnych istotne znaczenie ma zachowanie odpowiedniej równowagi pomiędzy zasadą należytego zarządzania finansami UE a poszanowaniem praw podstawowych podmiotów indywidualnych. Stosowanie zasad prawa UE w stosunku do beneficjentów środków unijnych nie powinno podlegać ograniczeniom tylko z tego względu, że część tych środków jest wydatkowana w ramach zarządzania dzielonego. Realizacja zadań związanych z odzyskiwaniem środków unijnych została powierzona państwom członkowskim, które powinny je wykonywać zgodnie z własnym instytucjonalnym i prawnym porządkiem (zasada autonomii proceduralnej), na zasadach nie gorszych niż w przypadku innych podmiotów indywidualnych. Beneficjenci nie mogą ponosić negatywnych konsekwencji nieefektywnego systemu odzyskiwania środków ustanowionego w prawie krajowym. Rolą państwa członkowskiego jest takie jego ukształtowanie, aby proces odzyskiwania środków był realizowany sprawnie, tj. w rozsądnym czasie, a także gwarantował na każdym jego etapie zachowanie prawa do sądu i prawa do dobrej administracji, w tym umożliwił wypowiedzenie się zainteresowanym podmiotom i wyczerpujące wyjaśnienie sprawy. Z kolei rolą organów UE jest takie określenie podstaw normatywnych systemu odzyskiwania środków i ich wykładnia, aby budziły one jak najmniej wątpliwości co do ich interpretacji i gwarantowały zachowanie jednolitego podejścia we wszystkich państwach członkowskich, przy zachowaniu ich autonomii proceduralnej. Obejmuje to zatem precyzyjne określe-

---

<sup>18</sup> Por. jeżeli chodzi o pojęcie zasad *D. Miąsik, Zasady i prawa podstawowe, System Prawa Unii Europejskiej*, t. 2, Warszawa 2022, Legalis, s. 2 i n.

nie pojęcia nieprawidłowości, a także zasad nakładania korekt finansowych i odstępowania od ich nałożenia w uzasadnionych przypadkach.

Czy krajowe procedury administracyjne i sądowo-administracyjne w przedmiocie zwrotu środków unijnych są efektywne, zapewniają skuteczne osiągnięcie celów publicznych oraz zgodność z ogólnymi zasadami prawa UE, w szczególności z zasadą należytego zarządzania finansami czy pewności prawnej, przy jednoczesnym poszanowaniu praw podstawowych podmiotów indywidualnych? W ocenie autora analiza dostępnych publicznie raportów, jak również orzecznictwa i piśmiennictwa wskazuje, że obecny system odzyskiwania środków unijnych nie jest systemem efektywnym. Zasadniczymi problemami prawnymi są: długotrwałe – trwające co najmniej kilka lat – procedury administracyjne i sądowo-administracyjne, brak wyczerpującego wyjaśnienia sprawy przez organy administracji, w tym epizodyczne wykorzystanie takich środków dowodowych, jak przesłuchanie świadków, oględziny czy opinie biegłych, faktyczne związanie ustaleniami instytucji audytowych i kontrolnych, i zastępowanie wynikami kontroli tych instytucji własnych ustaleń w postępowaniach administracyjnych. Wstępne ustalenie administracyjne lub sądowe bardzo często traktowane jest jako ostateczne ustalenie organu i przyjmowane za własne, bez prowadzenia samodzielnego postępowania administracyjnego. Brak orzeczeń reformatoryjnych sądów administracyjnych i ograniczony zakres ich kontroli, obejmujący kontrolę administracyjnych decyzji zwrotowych wyłącznie pod kątem kryterium legalności utrudnia podmiotom indywidualnym korzystanie z praw podstawowych. Przykładowo wyniki kontroli projektów obejmujące weryfikację stanu faktycznego w zakresie np. postępu rzeczowego czy finansowego projektu wymagają następnie możliwości ich weryfikacji w ramach niezależnej i bezstronnej procedury w toku kontroli sądowej. Sąd administracyjny nie ma tymczasem możliwości prawnych prowadzenia samodzielnego postępowania dowodowego<sup>19</sup>.

W ramach pierwszej hipotezy badawczej przyjęto, że sposób uregulowania praw i obowiązków beneficjentów związanych z realizacją projektów na gruncie umowy o dofinansowanie, a w tym również w zakresie korygowania nieprawidłowości, prowadzi do naruszenia pewności prawa i zwiększa ryzyko arbitralności decyzji właściwych instytucji.

Zagadnienia związane z realizacją projektów są uregulowane w różnych aktach prawa powszechnego, ale również w ramach przepisów wewnętrznych wydawanych przez poszczególne instytucje. Wielość regulacji nie przyczynia się na pewno do uczynienia systemu realizacji projektów przejrzystym i gwarantującym beneficjentom dostateczny poziom pewności prawnej. Szczególnie wobec faktu, że sposób realizacji projektu jest w pierwszym rzędzie określony w umowie o dofinansowanie, której postanowienia odsyłają do ww. regulacji.

Obok problemu związanego z liczbą regulacji i ich charakterem prawnym, a także mocą wiążącą dla stron umowy o dofinansowanie, odnotować należy problem zwią-

---

<sup>19</sup> Z wyjątkiem prowadzenia w ograniczonym zakresie dowodów z dokumentów na podstawie art. 106 § 3 PostAdmU.

zany z niejasnym sposobem implementacji w prawie krajowym obowiązku korygowania nieprawidłowości. Przyjęty w FinPubU tryb zwrotu środków i jego przesłanki nie nawiązują do pojęcia nieprawidłowości i korekt finansowych zdefiniowanych w przepisach unijnych. W związku z tym niezbędne jest jasne określenie relacji pomiędzy podstawami korygowania nieprawidłowości w prawie unijnym a podstawami prawnymi zwrotu środków wskazanymi w FinPubU. Zagadnienie to ma istotne znaczenie z uwagi na fakt, że to na państwie członkowskim ciąży obowiązek zapewnienia efektywnego systemu wykrywania i korygowania nieprawidłowości. W sytuacji, w której w prawie krajowym brak jest wyraźnego odesłania do definicji nieprawidłowości i podstaw prawnych jej stwierdzenia, możliwe jest stwierdzenie, że pewne nieprawidłowości nie będą skutecznie korygowane z uwagi na fakt, iż nie zostały spełnione przesłanki zwrotu środków określone w FinPubU. Analogicznie niezgodna z prawem unijnym będzie sytuacja, w której, pomimo braku nieprawidłowości indywidualnej, organy krajowe będą dochodziły zwrotu środków od beneficjenta. Powyższa kwestia może być zidentyfikowana jako nieprawidłowość systemowa. Możliwość dochodzenia przez państwo członkowskie zwrotu środków w sytuacji, w której nie wystąpiła nieprawidłowość indywidualna, a zatem projekt nadal spełnia kryteria wyboru, może być uznana za brak w zakresie ustanowienia odpowiednich procedur zmierzających do korygowania nieprawidłowości. Obarczanie obowiązkiem zwrotu projektów, które są – z perspektywy przepisów UE – realizowane prawidłowo, prowadzi do naruszenia zasad związanych np. z wyborem do dofinansowania najlepszych projektów<sup>20</sup>. O ile w takim przypadku możliwe byłoby stwierdzenie ryzyka powtarzalności tego typu sytuacji w wielu projektach, to spełnione zostaną kryteria nieprawidłowości systemowej.

W tym kontekście w ramach pierwszej hipotezy można postawić dodatkowe pytania, a mianowicie jakie ma uprawnienia beneficjent w tak złożonym i skomplikowanym stosunku prawnym na podstawie umowy o dofinansowanie? Nie jest również jednoznaczne, jakie znaczenie i moc mają przekazywane beneficjentowi przez poszczególne instytucje komunikaty np. wyniki kontroli, informacja o pozytywnej ocenie projektu? W jakim zakresie beneficjent jest związany niestanowiącymi przepisów powszechnie obowiązujących dokumentami takimi, jak regulaminy, wytyczne, przewodniki, publikowanymi przez właściwe instytucje? Istotne jest również pytanie o zakres zastosowania w trakcie realizacji umowy o dofinansowanie reguły słuszności, zasady uzasadnionych oczekiwań oraz zasady proporcjonalności. Ponadto jest konieczne zbadanie oraz w jakim zakresie zdarzenia nadzwyczajne mają wpływ na realizację projektów, a w konsekwencji możliwość zwrotu całości lub części dofinansowania unijnego w ramach umowy o dofinansowanie?

Jako drugą hipotezę należy wyodrębnić twierdzenie, że do przyjęcia wystąpienia nieprawidłowości po stronie beneficjenta, obok wykazania naruszenia przepisów prawa, niezbędne jest również wykazanie związku przyczynowego rozumianego jako związek pomiędzy działaniem/zaniechaniem beneficjenta a szkodą dla budżetu UE.

---

<sup>20</sup> Art. 73 rozporządzenia ogólnego.



Do wykazania szkody niewystarczające jest odwołanie się do określonej zryczałtowanej stawki korekty przyjętej w odpowiednim taryfikatorze, ale niezbędne jest przeanalizowanie wszystkich istotnych okoliczności konkretnego przypadku. Przy ocenie czy wystąpiła szkoda dla budżetu UE, istotne znaczenie ma – poza innymi okolicznościami – ocena wpływu uchybienia na rynek wewnętrzny, przy czym brak takiego wpływu można wykazywać różnymi środkami dowodowymi.

Pomimo rosnącej liczby orzeczeń TSUE i praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej nie wszystkie elementy definicji nieprawidłowości zostały wyczerpująco wyjaśnione. W szczególności należy tutaj odnotować nie do końca jasne znaczenie przesłanki nieprawidłowości w postaci „działania lub zaniechania beneficjenta”. W orzecznictwie TSUE brak jest wyraźnego wskazania znaczenia tej przesłanki nieprawidłowości, podczas gdy w orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się na nią coraz częściej uwagę. Podobnie w przypadku pojęcia „szkody potencjalnej dla budżetu UE” nie jest jasne, czy do stwierdzenia zaistnienia tej przesłanki wystarczy odwołanie się przez instytucję do konkretnej pozycji taryfikatora obejmującej zryczałtowaną stawkę, czy też niezbędne jest odniesienie wysokości korekty do okoliczności konkretnego przypadku? W szczególności nie jest jasne na kim spoczywa obowiązek w zakresie wykazania szkody potencjalnej lub jej braku, a także w jaki sposób można wykazywać brak szkody dla budżetu UE. W praktyce działania organów krajowych można odnotować automatyzm w przyjmowaniu szkody potencjalnej, szczególnie w przypadku jej określenia metodą wskaźnikową, tj. przy pomocy stawki ryczałtowej.

W prawie unijnym pojęcie nieprawidłowości, mimo bogatego orzecznictwa i licznych publikacji naukowych, nadal budzi szereg niejasności wymagających analizy m.in. w zakresie kwestii związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem przepisów a zachowaniem beneficjenta, a także w zakresie pojęcia samej szkody potencjalnej. Pojawiające się na gruncie konkretnych stanów faktycznych problemy mogłyby zostać rozwiązane przez pogłębioną analizę naukową pewnych zagadnień, przy uwzględnieniu interpretacji prawa przyjętej przez TSUE. Na ten moment dorobek orzeczniczy Trybunału uznać należy za skromny i nie odpowiadający na wiele wątpliwości związanych z korygowaniem nieprawidłowości. W niniejszej pracy wskazano kierunki właściwej interpretacji pojęcia związku przyczynowego, a także zaproponowano kryteria, które powinny być uwzględnione w procesie ustalania czy dane uchybienie przepisom spowodowało szkodę dla budżetu UE.

Trzecia hipoteza obejmuje zbadanie czy umowa o dofinansowanie ma charakter cywilnoprawny i jest umową wzajemną nazwaną. Dotychczas wyrażane wątpliwości prawne odnośnie do charakteru umowy<sup>21</sup> nie zostały jednoznacznie rozstrzygnięte,

---

<sup>21</sup> Za cywilnoprawnym charakterem umowy opowiadają się: *K. Brysiewicz, R. Poździk*, Droga sądowa w sprawach związanych z dofinansowaniem projektów z funduszy strukturalnych i funduszu spójności, PS 2011, Nr 4, s. 49; *W.S. Sawczuk*, Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach rozdziału funduszy unijnych na przykładzie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju, ZNSA 2011, Nr 6, s. 79 i n.; *R. Poździk*, Ocena i wybór projektów

przy czym mają one istotny wymiar praktyczny. Przyjęcie, że umowa o dofinansowanie jest umową cywilnoprawną pozwala na sformułowanie roszczeń na drodze cywilnoprawnej. Określenie, że umowa jest umową wzajemną, pozwala z kolei stosować do relacji pomiędzy stronami tej umowy przepisy KC o umowach wzajemnych takich, jak np. prawo odstąpienia od umowy, niemożliwość świadczenia czy prawo zatrzymania<sup>22</sup>.

Beneficjentom, a także wnioskodawcom, którzy zostali rekomendowani do wsparcia, a nie podpisali umowy o dofinansowanie, przysługują roszczenia, które mogą być dochodzone na gruncie prawa cywilnego. Roszczeń na drodze cywilnoprawnej mogą dochodzić także instytucje publiczne. Roszczenia instytucji publicznych to roszczenia zmierzające do egzekwowania ustanowionych zabezpieczeń prawidłowej realizacji projektu takich, jak np. weksle, poręczenia czy hipoteki. Możliwość dochodzenia przez beneficjentów roszczeń wynikających z umowy o dofinansowanie dopełnia system ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, który umożliwia sądom krajowym korygowanie błędnych decyzji właściwych instytucji o rozwiązaniu umów o dofinansowanie lub nakładaniu korekt finansowych.

Przesądzenie, że umowa o dofinansowanie ma charakter cywilnoprawny, pozwala także jej stronom na odwołanie się do zasad ogólnych prawa cywilnego, jak zasada lojalności kontraktowej, zasada słuszności czy zasady współzycia społecznego.

W ramach czwartej hipotezy badawczej przyjęto, że ochrona praw podstawowych beneficjentów funduszy unijnych jest ograniczona oraz osłabiona z uwagi na brak szerszego stosowania przez organy krajowe i unijne zasad słuszności, proporcjonalności, a także zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

Stosowanie niektórych zasad ogólnych (zarówno prawa krajowego, jak i unijnego) i ochrona praw podstawowych beneficjentów funduszy unijnych jest istotnie ograniczone w orzecznictwie, zarówno sądów unijnych, jak i krajowych. Daje się zaobserwo-

---

do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, Warszawa 2013, s. 198 i n.; G. Karwatowicz, A. Zawiślańska, Korekty finansowe za naruszenie prawa zamówień publicznych w projektach unijnych, Wrocław 2013, s. 197–199; R. Talaga, Ewolucja umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w polskim systemie prawnym, IN 2019, Nr 1, s. 186–187; Ł.M. Wyszomirski, Zwrot środków europejskich przez beneficjenta, ZNSA 2013, Nr 1, s. 77–93; G. Koziół, Umowa o dofinansowanie przedsiębiorcy ze środków Unii Europejskiej, Charakter prawny umowy, [w:] A. Kidyba (red.), Pozakodeksowe umowy handlowe, Warszawa 2018; R. Szczepaniak, Wybrane problemy związane z przepłataniem się cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej metody regulacji na przykładzie przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, SPP 2014, Nr 3, s. 116. Z kolei za administracyjnoprawnym charakterem umowy wypowiadają się: L. Lipiec-Warzecha, Komentarz do art. 206 ustawy o finansach publicznych, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Lex/el. 2011. Zob. też B. Dolnicki, Umowa publicznoprawna – zagadnienia wybrane, [w:] J. Filipek (red.), Jednostka w demokratycznym państwie prawa, Bielsko-Biała 2003, s. 170; W. Miemieć, Komentarz do art. 206 ustawy o finansach publicznych. Uregulowanie w drodze umowy szczegółowych warunków dofinansowania projektu, [w:] Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Lex 2019, pkt 6.

<sup>22</sup> Art. 487–497 KC.

wać brak stosowania zasady słuszności czy sporadyczne stosowanie zasady proporcjonalności, a także brak stosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Standardy ochrony prawnej beneficjentów w porównaniu np. z sytuacją prawną innych jednostek w relacjach bezpośrednich z Unią Europejską powinny być jednakowe. Przykładowo w relacjach bezpośrednich z Komisją Europejską jednostka może polegać na zapewnieniach od niej pochodzących<sup>23</sup>, w przypadku zaś relacji jednostka – państwo członkowskie podobne zapewnienia ze strony państwa członkowskiego nie zapewniają takiego poziomu ochrony jednostce. Tymczasem, ze względu na zasadę zarządzania dzielonego, UE z jednej strony osiąga korzyści w postaci realizacji wspólnych celów przez państwa członkowskie, ale z drugiej nie przyznaje beneficjentom tożsamej ochrony prawnej, którą dysponują chociażby beneficjenci programów samej Komisji Europejskiej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych można zaobserwować z kolei brak zastosowania zasady słuszności czy zasad współzycia społecznego. Sądy administracyjne wprost wskazują, że nie stosują tych zasad w stosunku do sytuacji beneficjentów<sup>24</sup>. Biorąc pod uwagę rozkład odpowiedzialności za realizowane projekty, stopień ich złożoności, a także wzajemność świadczenia beneficjentów, tj. przyczynianie się przez realizację projektów do osiągania celów publicznych, takie podejście należy uznać za nieproporcjonalne. Nie można przyjąć, aby zasada należytego zarządzania finansami UE uzasadniała odstępstwo w stosowaniu praw podstawowych wobec beneficjentów UE. Państwo członkowskie w ramach zasady autonomii proceduralnej oraz zasady równoważności powinno z jednej strony działać z poszanowaniem zasady należytego zarządzania finansami, ale z drugiej zapewnić podmiotom indywidualnym traktowanie nie gorsze niż innym podmiotom znajdującym się w podobnych sytuacjach. Odpowiedzialność obiektywna beneficjentów, przy jednoczesnym braku możliwości odwoływania się do zasad ogólnych np. zasady słuszności czy proporcjonalności, prowadzi do istotnego pogorszenia sytuacji prawnej beneficjentów w porównaniu do relacji innych jednostek w kontaktach z administracją. W konsekwencji nie można uznać, aby takie ukształtowanie przepisów dotyczących zwrotu środków, w którym podmiot indywidualny nie może odwoływać się do zasady słuszności czy zasad współzycia społecznego, pozostawało zgodne z zasadą równoważności oraz zasadą autonomii proceduralnej.

---

<sup>23</sup> Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału uprawnienie do powoływania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań wymaga udzielenia zainteresowanemu przez właściwe organy Unii dokładnych, bezwarunkowych i spójnych zapewnień pochodzących z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. Prawo to przysługuje każdemu podmiotowi, w którym instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii, udzielając konkretnych zapewnień, wzbudziły uzasadnione nadzieje. Zapewnieniami takimi są – niezależnie od formy, w jakiej zostały przekazane – dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje. Por. wyr. TS z 13.6.2013 r. w sprawie od C-630/11 P do C-633/11 P, *HGA i in. przeciwko Komisja*, EU:C:2013:387, pkt 132.

<sup>24</sup> Wyr. NSA z 1.12.2021 r., I GSK 904/21, Legalis i powołane tam wyr. NSA: z 17.1.2018 r., II FSK 39/16, Legalis; z 12.1.2018 r., I OSK 297/16, Legalis; z 9.1.2018 r., I OSK 1609/17, Legalis; z 21.6.2017 r., II GSK 926/17, Legalis; z 4.3.2015 r., II GSK 109/14, Legalis; z 5.2.2020 r., I OSK 1122/19, Legalis.

Piąta hipoteza wyraża się w twierdzeniu, że postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne w przedmiocie zwrotu środków nie spełnia kryteriów skuteczności i efektywności określonych w rozporządzeniu ogólnym<sup>25</sup> oraz rozporządzeniu finansowym<sup>26</sup>. Postępowania te należy uznać za nieefektywne, ponieważ – z uwagi na zakres kontroli – nie pozwalają na stosowanie wszystkich zasad takich, jak zasada słuszności czy zasady współzycia społecznego. Również inne zasady prawa UE takie, jak zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań czy zasada pewności prawa stosowane są sporadycznie.

W ramach postępowań administracyjnych zbyt często organy unikają samodzielnego prowadzenia postępowań dowodowych. Zamiast tego poprzestają na ustaleniach innych instytucji, w niektórych przypadkach wręcz czując się nimi związane. Powyższy defekt postępowania jest istotny, ponieważ w ramach postępowania zwrotowego należy uwzględnić wszystkie okoliczności danego przypadku przemawiające za określoną wysokością korekty. Dodatkowo w postępowaniach zwrotowych organy często ograniczają się wyłącznie do powołania określonej stawki korekty z taryfikatora, bez odnoszenia się do indywidualnej sytuacji danego beneficjenta.

Na niską efektywność postępowań składa się również możliwy zakres rozstrzygnięć sądów administracyjnych, które wydają przede wszystkim orzeczenia o charakterze kasatoryjnym i jedynie w ograniczonym zakresie mogą prowadzić postępowanie dowodowe. Powyższe powoduje, że postępowania administracyjne i sądowno-administracyjne trwają zbyt długo, co może naruszać zasadę sprawiedliwości proceduralnej.

Na zbyt długi czas trwania postępowań i ich nieefektywność wskazują też zmiany przepisów dotyczące przedawnienia roszczeń. Nowelizacją z 2017 r. wprowadzono do FinPubU art. 66a<sup>27</sup>, zgodnie z którym zobowiązanie do zwrotu środków przedawnia się z upływem 5 lat od dnia, w którym decyzja o zwrocie środków stała się ostateczna albo wypłaty salda końcowego, o którym mowa w przepisach rozporządzeń ogólnych – w zależności od tego, który z tych terminów nastąpi później. Wskazanie jako punktu początkowego okresu przedawnienia roszczeń wydania decyzji ostatecznej nie tylko podważa istotę instytucji przedawnienia, ale wskazuje na to, że właściwe instytucje w dotychczas obowiązujących terminach nie były w stanie sprostać zadaniu efektywnego korygowania i odzyskiwania nieprawidłowo wydanych środków.

Szоста hipoteza zawiera się w twierdzeniu, że istotnym elementem wykonywania zadań państwa członkowskiego polegających na zapobieganiu nieprawidłowościom<sup>28</sup> są postępowania cywilne o ustalenie treści stosunku prawnego. W ramach tych postępowań, wszczynanych na podstawie art. 189 KPC, beneficjenci dążąc do ustalenia, że

---

<sup>25</sup> Art. 70 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.

<sup>26</sup> Art. 63 ust. 2 lit. a rozporządzenia finansowego.

<sup>27</sup> Ustawa z 7.7.2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1475).

<sup>28</sup> Art. 63 ust. 1 lit. c rozporządzenia finansowego, art. 69 ust. 2 rozporządzenia ogólnego.

umowa o dofinansowanie realizowana jest należycie lub że brak było podstaw do jej rozwiązania, zapobiegają błędnemu ustaleniu instytucji, że do nieprawidłowości w projekcie doszło.

Błędne stwierdzenie przez instytucję nieprawidłowości może prowadzić do rozwiązania umowy o dofinansowanie lub wstrzymania płatności. Co istotne takie błędne postępowanie samo w sobie jest źródłem nieprawidłowości polegającej na braku realizacji projektu. Skorygowanie takiego błędnego postępowania nie jest możliwe w ramach postępowania w przedmiocie zwrotu środków. Wynik tego postępowania osiągany jest po kilku latach od wstępnego ustalenia nieprawidłowości, a dodatkowo postępowanie zwrotowe wszczynane i prowadzone jest jedynie w tych wypadkach, w których doszło do przekazania płatności beneficjentowi. W przypadku gdy nie doszło do przekazania płatności lub gdy instytucja zamiast domagać się zwrotu już wypłaconych środków pomniejszyła przyszłe płatności w projekcie jedynym postępowaniem, w którym beneficjent może ustalić, że instytucja błędnie stwierdziła nieprawidłowość jest postępowanie o ustalenie. Istotnym elementem tego postępowania jest również możliwość zabezpieczenia roszczenia o ustalenie przez ustanowienie przez sąd takich nakazów i zakazów, które umożliwią dalszą niezakłóconą kontynuację projektu na czas trwania postępowania. Tego rodzaju postępowania prowadzą do pełnej i efektywnej realizacji zadań państwa członkowskiego polegających na zapobieganiu nieprawidłowościom.

Postępowania w sprawie zwrotu dofinansowania stanowią jeden z elementów wykonywania przez państwo członkowskie zadania polegającego na ochronie interesów finansowych UE i wykrywania, i korygowania nieprawidłowo wydatkowanych kwot. Państwa członkowskie mają obowiązek, w pierwszym rzędzie, podejmowania działań mających na celu zapobieganie nieprawidłowościom, a w dalszej kolejności ich wykrywania i korygowania<sup>29</sup>. Brak wykonania tego obowiązku skutkuje powstaniem odpowiedzialności po stronie państwa członkowskiego.

Warto zauważyć, że państwa członkowskie w ramach raportowania o nieprawidłowościach powinny wskazywać, jakie postępowania zostały wszczęte w związku z ich wykryciem (przy czym wyróżniane są zarówno postępowania administracyjne, jak i sądowe), czy zostały nałożone kary (które są odróżnione od postępowań windykacyjnych), a także jakie kwoty składają się na nieprawidłowy wydatek i ile z tych kwot zostało już przekazanych do beneficjenta<sup>30</sup>.

Postępowania związane z korygowaniem wydatków związanych z nieprawidłowościami są jednymi z kilku możliwych postępowań będących konsekwencją stwierdzenia nieprawidłowości. Stwierdzenie nieprawidłowości ma charakter wieloaspektowy i powoduje nie tylko obowiązek wszczęcia i prowadzenia przez właściwą instytucję postępowania zmierzającego do skorygowania nieprawidłowego wydatku, ale może prowadzić do zainicjowania także innych postępowań, jak postępowania przygotowawcze

---

<sup>29</sup> Art. 69 ust. 2 rozporządzenia ogólnego.

<sup>30</sup> Załącznik XII do rozporządzenia ogólnego – Szczegółowe zasady oraz wzór do celów zgłaszania nieprawidłowości – art. 69 ust. 2 i 12.

i karne czy postępowania cywilne. W połączeniu z faktem, że korekta finansowa jest jedynie jedną z metod korygowania nieprawidłowości zasadna jest szersza analiza postępowań związanych z nieprawidłowościami. Stwierdzenie nieprawidłowości powoduje obowiązek wszczęcia postępowań zmierzających do skorygowania nieprawidłowych wydatków<sup>31</sup>. Wykonanie tego obowiązku na gruncie przepisów prawa krajowego realizuje się w ramach postępowania administracyjnego wszczętego na podstawie art. 207 FinPubU. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości instytucja powinna powstrzymać dalsze finansowanie projektu, jak również niezwłocznie wszcząć postępowanie zwrotowe. Brak wszczęcia postępowania w przedmiocie zwrotu środków – nawet w przypadku gdy instytucja inicjuje inne postępowania np. karne lub cywilne – należy uznać za uchybienie obowiązkowi państwa członkowskiego prowadzące do jego odpowiedzialności wobec Komisji<sup>32</sup>. Także w relacjach z jednostką brak wszczęcia postępowania należy uznać za naruszenie zasady zaufania do państwa<sup>33</sup>. Postępowanie zwrotowe nie może być zastępowane przez inne postępowania.

Stwierdzenie nieprawidłowości może prowadzić do wszczęcia postępowań przez samego beneficjenta, w przypadku gdy wypłaty środków nie doszło lub doszło jedynie częściowo. W takiej sytuacji niewykluczone jest równoległe toczenie się dwóch postępowań – administracyjnego – zmierzającego do odzyskania środków i cywilnego – zmierzającego do ich dalszej wypłaty dla beneficjenta. Postępowanie cywilne w tym przypadku będzie ściśle związane z nieprawidłowością, bowiem jego ustalenia będą wprost zmierzać do stwierdzenia, że brak jest nieprawidłowości indywidualnej.

Możliwość wszczęcia postępowania cywilnego przez beneficjenta zmierzającego do ustalenia, że nie doszło do wystąpienia nieprawidłowości należy uznać za istotną z punktu widzenia zadań państwa członkowskiego określonych w rozporządzeniu ogólnym

---

<sup>31</sup> Art. 103 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.

<sup>32</sup> Zgodnie z trafnym poglądem WSA w Olsztynie wyrażonym w wyr. z 28.11.2019 r., I SA/OI 519/19, Legalis: „za zarządzanie programami operacyjnymi i ich kontrolę odpowiedzialne są państwa członkowskie. Do tych państw należy zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości oraz odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych wraz z odsetkami z tytułu zaległych płatności (art. 70 ust. 1 ww. rozporządzenia). Skuteczność realizacji przez państwa procedur odzyskiwania środków finansowych, które zostały wypłacone beneficjentom ma znaczenie dla konsekwencji, które obciążają to państwo.”

<sup>33</sup> Jak zauważa SA w Białymstoku: „korekty dokonywane przez państwa członkowskie polegają na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach programu operacyjnego. W ramach ww. działań instytucja zarządzająca jest nie tylko uprawniona, ale i zobowiązana do dokonywania ustaleń i ocen w zakresie prawidłowości realizacji przez beneficjentów projektów, w tym pod kątem ich zgodności z obowiązującymi procedurami. (...) Zasada zaufania jest jedną z najważniejszych zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Orzecznictwo i literatura wypracowały w oparciu o nią szereg dyrektyw, według których ma się toczyć postępowanie. Z zasady tej wynika m.in. konieczność przewidywalności zachowań administracji publicznej, zakaz przerwania na obywatela skutków błędnych działań administracji itd.”. Wyr. SA w Białymstoku z 23.5.2018 r., I ACA 83/18, Legalis.

nym jako zapobieganie nieprawidłowościom<sup>34</sup>. Nie można wykluczyć, że nieprawidłowe działanie państwa członkowskiego polegające na błędnym stwierdzeniu nieprawidłowości może samo być uznane za nieprawidłowość o charakterze systemowym (np. poprzez uniemożliwienie realizacji większej liczby projektów wskutek nieuzasadnionego wstrzymania płatności). Taka sytuacja może mieć w szczególności miejsce, gdy na podstawie ustaleń dotyczących jednego lub kilku projektów dana instytucja np. wstrzymuje płatności lub odmawia podpisania umów w innych projektach. Zapobieganie nieprawidłowościom w innych projektach – w przypadku gdy dotyczy szerszej ich grupy – powinno być poprzedzone szczególnie staranną analizą. Podejmowanie takich decyzji, jak zawieszanie płatności – szczególnie w przypadku projektów, które już są w trakcie realizacji – może prowadzić do udaremnienia celów publicznych określonych w umowie partnerstwa, a także może wypełniać przesłanki nieprawidłowości systemowej lub poważnego defektu w systemie zarządzania.

Złożony stosunek prawny na mocy umowy o dofinansowanie może być oceniany zarówno przez sąd administracyjny w ramach postępowania w przedmiocie zwrotu środków, jak również przez sąd cywilny w ramach różnego rodzaju postępowań zainicjowanych przez instytucję publiczną, jak i beneficjenta. W związku z podobnym przedmiotem postępowań, ich możliwym prejudycjalnym charakterem, powagą rzeczy osądzonej, długością trwania, zakresem czynności podejmowanych przez sądy administracyjne i cywilne oraz odmienną kognicją tych sądów sprawa związana z nieprawidłowością nie powinna być oceniana zarówno przez sądy cywilne, jak i administracyjne. W ocenie autora należy zdecydować się na jednoznaczne określenie czy projekty unijne mają być realizowane w oparciu o umowy cywilnoprawne i w związku z tym wszystkie roszczenia z nich wynikające podlegają prawu cywilnemu, czy też przeciwnie, określenie że projekty realizowane są wyłącznie w ramach przepisów prawa publicznego np. na podstawie decyzji i podlegają wówczas w całości prawu publicznemu. Odpowiednio do tego należy określić jedną drogę sądową dochodzenia roszczeń związanych z funduszowym stosunkiem prawnym tj. postępowanie przed sądem powszechnym<sup>35</sup>. Ta sama nieprawidłowość może być zarówno przyczyną rozwiązania umowy

---

<sup>34</sup> Art. 74 ust. 1 lit. d rozporządzenia ogólnego.

<sup>35</sup> Analogicznie R. Poźdźwik, który zauważa, że „dążenie do uniknięcia potencjalnej sprzeczności pomiędzy oceną dokonaną przez sąd cywilny a oceną dokonaną przez organ przy wydawaniu decyzji nakłada na sąd powszechny obowiązek rozważenia, czy w sytuacji, gdy równoległe z postępowaniem cywilnym toczy się postępowanie administracyjne, postępowanie cywilne nie powinno zostać zawieszane na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 KPC. Nie może to jednak prowadzić do pozbawienia sądu cywilnego istotnej kompetencji z punktu widzenia ochrony indywidualnych interesów podmiotów prawa cywilnego. Dlatego *de lege ferenda* należy rozważyć, czy wszelkie roszczenia związane z umową o dofinansowanie nie powinny być rozstrzygane przez sądy powszechne, włącznie z obowiązkiem zwrotu całości lub części dofinansowania ze środków unijnych? Takie rozwiązanie nie jest pozbawione wad, ale stworzyłoby większą przejrzystość, gdyż mielibyśmy do czynienia z jedną sprawą cywilną, w odróżnieniu od aktualnego stanu prawnego, w świetle którego mamy sprawę cywilną (korekta finansowa) oraz sprawę administracyjną (decyzja o zwro-

o dofinansowanie, jak i prowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu środków. Taka sytuacja powoduje, że w obrocie prawnym mogą być równolegle prowadzone dwa postępowania dotyczące jednej sprawy i funkcjonować dwa wzajemnie sprzeczne orzeczenia – jedno uwzględniające roszczenie np. o ustalenie obowiązania umowy o dofinansowanie lub o zapłatę i drugie oddalające skargę na decyzję o zwrocie środków.

Istotna jest również możliwość prowadzenia postępowania dowodowego przed sądem powszechnym, w tym prowadzenia dowodów ze świadków czy biegłych. Ponadto sąd cywilny może wydać wyrok definitywnie kończący spór pomiędzy instytucją a beneficjentem, podczas gdy sąd administracyjny nie ma takiego uprawnienia. Uchylając decyzję o zwrocie środków kieruje sprawę do ponownego rozpoznania przez organ, co – np. w przypadku zaistnienia błędów proceduralnych – nie kończy definitywnie sprawy. Sądy cywilne zajmują się również zagadnieniami dotyczącymi obowiązania umowy o dofinansowanie, a także wykonywania tej umowy przez instytucje publiczne. Możliwe jest także zabezpieczenie roszczeń majątkowych niepieniężnych beneficjentów związanych z umową o dofinansowanie poprzez np. nakaz dalszej realizacji umowy na dotychczasowych warunkach, zakaz składania kolejnych wypowiedzeń umowy opartych na tych samych podstawach co pierwsze wypowiedzenie, nakaz rozpoznania wniosków o płatność itp. Zabezpieczenia roszczeń może żądać także instytucja egzekwująca zabezpieczenia w sytuacji np. zagrożenia brakiem zaspokojenia jej roszczeń pieniężnych.

Z drugiej strony sądy administracyjne w ramach postępowań dotyczących zwrotu dofinansowania wyraźnie zastrzegają, że nie badają zagadnień związanych z obowiązaniem umowy o dofinansowanie<sup>36</sup>. Chociaż jednocześnie w ramach postępowania w przedmiocie zwrotu środków postanowienia umowy o dofinansowanie traktowane są jako „inne obowiązujące procedury”, których naruszenie może uzasadniać zwrot środków.

Sprawy związane z oceną skutków prawnych stwierdzonej nieprawidłowości nie powinny podlegać jurysdykcji zarówno sądów administracyjnych, jak i cywilnych. Taki stan prawny prowadzi do naruszenia szeregu zasad ogólnych zarówno na poziomie unijnym, jak i konstytucyjnym. Dlatego *de lege ferenda* sprawy związane z funduszym stosunkiem prawnym powinny być rozstrzygane przez wyspecjalizowane wy-

---

cie dofinansowania)”; *R. Poździk*, Glosa do uchwały NSA z 27 października 2014 r., II GPS 2/14, OSP 2015, Nr 6, s. 851.

<sup>36</sup> Jak zauważa NSA: kwestia dopuszczalności oraz zasadności wypowiedzenia umowy o dofinansowanie nie ma przesądzającego znaczenia dla wyniku sprawy i nie podlega badaniu w postępowaniu sądownoadministracyjnym, dotyczącym kontroli legalności decyzji orzekającej o obowiązku zwrotu środków otrzymanych w ramach umowy. Ocena taka wykracza poza ramy sądowej kontroli administracji publicznej. Rozstrzygnięcie sporu co do umowy cywilnoprawnej należy do sądu powszechnego. Wyr. NSA z 25.11.2022 r., I GSK 104/19, *Legalis*. Tak również NSA w wyr.: z 11.5.2022 r., I GSK 2545/18, *Legalis*; z 27.3.2018 r., I GSK 3392/18, *Legalis*; z 11.3.2018 r., I GSK 186/18, *Legalis*; z 14.10.2020 r., I GSK 412/18, *Legalis*.



działy sądów powszechnych, podobnie jak ma to miejsce w przypadku spraw z zakresu własności intelektualnej czy spraw dotyczących kredytów frankowych.

Z uwagi na fakt, że zagadnienia związane z funduszami unijnymi w Polsce jeszcze kilka lat temu były relatywnie nowe i w związku z tym nie zostały w sposób wyczerpujący i kompleksowy poddane analizie w doktrynie brak było literatury poświęconej omawianym zagadnieniom. W dużej mierze większość publikacji odnosiła się do kwestii wpadkowych omawiających poszczególne wycinki prawa związanego z funduszami. W obszarze literatury krajowej poświęconej omawianemu tematowi należy w pierwszej kolejności odnotować szereg publikacji monograficznych omawiających zagadnienia korekt finansowych. Na tym polu wyróżniają się publikacje *J. Łacny*: Korekty finansowe nakładane przez Komisję Europejską na państwa członkowskie za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy UE<sup>37</sup> Ochrona interesów finansowych UE w dziedzinie polityki spójności<sup>38</sup> oraz Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE<sup>39</sup>. Wyżej wymienione publikacje koncentrują się przede wszystkim na omówieniu zagadnień ochrony budżetu UE przed nieprawidłowościami z perspektywy przepisów UE i praktyki orzeczniczej TSUE i Komisji. Podobne ujęcie znalazło się w pracy *A.P. Chociej*, Ochrona interesów finansowych UE przez instytucje unijne i krajowe na przykładzie Polski<sup>40</sup> (Białystok 2020), analizującej zagadnienia ochrony budżetu UE przed nieprawidłowościami *sensu largo*, tj. obejmującymi nie tylko naruszenia w obszarze polityki spójności.

Zagadnienia dotyczące nieprawidłowości w ramach polityki spójności zostały omówione również w monografiach *P. Krzykowskiego*: Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014–2020<sup>41</sup> oraz Postępowanie administracyjne w sprawie odzyskiwania wypłaconych środków unijnych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia<sup>42</sup>. Pierwsza z monografii koncentruje się na omówieniu pojęcia nieprawidłowości, a także na metodach ich wykrywania. Omawiają one również typowe przypadki

---

<sup>37</sup> *J. Łacny*, Korekty finansowe nakładane przez Komisję Europejską na państwa członkowskie za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej, Warszawa 2017, s. 1–508.

<sup>38</sup> *J. Łacny*, Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności, Warszawa 2010, s. 1–377.

<sup>39</sup> *J. Łacny*, Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie za naruszenie prawa UE, Warszawa 2010, s. 1–168.

<sup>40</sup> *A.P. Chociej*, Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej przez instytucje unijne i krajowe na przykładzie Polski, Białystok 2020; [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/9918/1/AP\\_Chociej\\_Ochrona\\_interesow\\_finansowych\\_Unii\\_Europejskiej.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/9918/1/AP_Chociej_Ochrona_interesow_finansowych_Unii_Europejskiej.pdf), s. 1–358 (dostęp: 19.10.2022 r.).

<sup>41</sup> *P. Krzykowski*, Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014–2020, Olsztyn 2016, s. 1–177.

<sup>42</sup> *P. Krzykowski*, Postępowanie administracyjne w sprawie odzyskiwania wypłaconych środków unijnych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia, Olsztyn 2017, s. 1–149.

nieprawidłowości i sposoby ich korygowania z perspektywy postępowań administracyjnych. W drugiej z publikacji autor omawia wybrane zagadnienia związane z nieprawidłowościami m.in. w obszarze postępowań sędowo-administracyjnych i administracyjnych czy postępowań w sprawie dyscypliny finansów publicznych. W ww. publikacjach brak jest szerszego omówienia zagadnień związanych z samą umową o dofinansowanie, a także innymi postępowaniami inicjowanymi w oparciu o tę umowę.

Podobnie przedstawia się sytuacja z rozprawą doktorską *G. Karwatowicza*, Sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej<sup>43</sup>. Autor omawia mechanizmy praktyczne stosowania jednego ze sposobów korygowania nieprawidłowości w projektach, tj. korekty finansowej – zarówno w ujęciu przepisów unijnych, jak i krajowych. Analizuje w sposób szczegółowy przebieg postępowań administracyjnych i sędowo-administracyjnych zmierzających do skorygowania nieprawidłowych wydatków. Publikacja nie zawiera szerszego omówienia zasad ogólnych stosowanych w tych postępowaniach, jak również brak jest szerszych rozważań na temat umowy o dofinansowanie i innych rozszczeń z niej wynikających.

Istotną pozycją jest również monografia *W. Filla*, Dotacje z budżetu UE. Zagadnienia konstrukcyjne<sup>44</sup>. Autor pochyla się nad zagadnieniem charakteru prawnego umowy o dofinansowanie, w sposób drobiazgowy analizując jej postanowienia i próbując zaklasyfikować umowę.

Należy również wymienić publikacje monograficzne o charakterze bardziej popularyzatorskim, odpowiednio: *M. Stepaniuk, M. Sochańska*, Korekty finansowe w procesie udzielania zamówień publicznych. Kontrola postępowań współfinansowanych ze środków unijnych<sup>45</sup>; *G. Karwatowicz, A. Zawisłańska*, Korekty finansowe za naruszenie zamówień publicznych w projektach unijnych<sup>46</sup>; *A. Piwowarczyk*, Procedury zamówień publicznych w projektach współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych<sup>47</sup>. Publikacje te poświęcone są zagadnieniom nieprawidłowości i ich konsekwencjom z perspektywy zamówień publicznych w projektach.

---

<sup>43</sup> *G. Karwatowicz*, Sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej, Sosnowiec 2022; opubl. <https://www.e-bip.org.pl/upload/00779/31541/0840496-86024077.pdf>, s. 1–305 (dostęp: 19.10.2022 r.).

<sup>44</sup> *W. Filla*, Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne, Warszawa 2021, s. 1–323.

<sup>45</sup> *M. Stepaniuk, M. Sochańska*, Korekty finansowe w procesie udzielania zamówień publicznych. Kontrola postępowań współfinansowanych ze środków unijnych, Warszawa 2019, s. 1–363.

<sup>46</sup> *G. Karwatowicz, A. Zawisłańska*, Korekty finansowe za naruszenie zamówień publicznych w projektach unijnych, Wrocław 2013, s. 1–203.

<sup>47</sup> *A. Piwowarczyk*, Procedury zamówień publicznych w projektach współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych, Katowice 2017, s. 1–219.

W literaturze przedmiotu można wyróżnić także wiele publikacji o charakterze cząstkowym omawiających wybrane zagadnienia z obszaru postępowań związanych z umowami o dofinansowanie. Na wyróżnienie zasługują tutaj publikacje R. Poździka<sup>48</sup>, W. Miemiec<sup>49</sup>, J. Ostałowski<sup>50</sup>, J. Odachowskiego<sup>51</sup>, K. Brysiewicz<sup>52</sup>, D. Kowalskiego<sup>53</sup>, Ł.M. Wyszomirskiego<sup>54</sup>, J. Sebzda-Zaluskiej<sup>55</sup>, K. Bieluci, E. Lemańskiej, J. Siemieniako<sup>56</sup>, M. Szymańskiego<sup>57</sup>, G. Karwatowicza<sup>58</sup>, M. Szewczyka i E. Szewczyk<sup>59</sup>, J. Lokajewskiej<sup>60</sup>, J. Podkowika<sup>61</sup>, G. Jyż<sup>62</sup>, R. Cieślaka<sup>63</sup>, R. Szczepaniaka<sup>64</sup>, R. Talagi<sup>65</sup>, M. Martyniuka,

---

<sup>48</sup> R. Poździk, Decyzje o zwrocie środków unijnych w praktyce wdrażania regionalnych programów operacyjnych, ST 2013, Nr 7–8, s. 105–116.

<sup>49</sup> W. Miemiec, Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich, FK 2012, Nr 1–2, s. 34–43.

<sup>50</sup> J. Ostałowski, Postępowanie w sprawie zwrotu środków Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, PPP 2014, Nr 2, s. 30–53.

<sup>51</sup> J. Odachowski, Pojęcie nieprawidłowości wykorzystania przyznanych środków w prawie UE, [w:] W. Miemiec, Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce, Wrocław 2012, s. 221 i n.

<sup>52</sup> K. Brysiewicz, Zasady odpowiedzialności beneficjentów za nieprawidłowości w realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013, MoP 2014, Nr 4, s. 179–190.

<sup>53</sup> D. Kowalski, Zwrot środków publicznych nieprawidłowo wykorzystanych, KP 2014, Nr 4, s. 147–155.

<sup>54</sup> Ł.M. Wyszomirski, Zwrot, s. 77–93.

<sup>55</sup> J. Sebzda-Zaluska, Ustalenie i wymierzanie korekt finansowych a zwrot środków, FP 2013, Nr 7, s. 54–56.

<sup>56</sup> K. Bieluci, E. Lemańska, J. Siemieniako, Szkada jako przesłanka zwrotu środków europejskich przez beneficjenta, ZNSA 2017, Nr 3, s. 72–90.

<sup>57</sup> M. Szymański, Zwrot środków nieprawidłowo wykorzystanych przy realizacji programów Unii Europejskiej, KP 2010, Nr 2, s. 9–27.

<sup>58</sup> G. Karwatowicz, Decyzja o zwrocie środków UE, FP 2010, Nr 10, s. 61 i n.

<sup>59</sup> M. Szewczyk, E. Szewczyk, Charakter prawny korekt finansowych oraz decyzji określających kwoty dofinansowania przypadające do zwrotu, ZNSA 2014, Nr 6, s. 32–42.

<sup>60</sup> J. Lokajewska, Stwierdzenie nieprawidłowości jako przesłanka zwrotu środków finansowych w regulacjach prawa unijnego a zwrot dofinansowania na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, MoP 2016, Nr 15, s. 804–812.

<sup>61</sup> J. Podkowik, Charakter prawny wytycznych dotyczących programów operacyjnych finansowanych ze środków UE, ZNSA 2012, Nr 4, s. 69–86.

<sup>62</sup> G. Jyż, Zasady prowadzenia polityki rozwoju w świetle regulacji prawnych, stanowiska doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych, Studia KPZK 2014, Nr 155, s. 7–23.

<sup>63</sup> R. Cieślak, Nieprawidłowości związane z realizacją projektów finansowanych ze środków unijnych jako podstawa dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, FK 2015, Nr 10, s. 6–22.

<sup>64</sup> R. Szczepaniak, Wybrane problemy, STPP 2014 Nr 3, s. 103–121.

<sup>65</sup> R. Talaga, Ewolucja umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w polskim systemie prawnym, IN 2019, Nr 1, s. 177–187.

*J. Snarskiego*<sup>66</sup>. W powyższych publikacjach autorzy dokonują jedynie cząstkowej analizy pewnych zagadnień np. w zakresie definicji nieprawidłowości, charakteru prawnego korekty finansowej, jej poszczególnych przesłanek czy charakteru prawnego umowy o dofinansowanie. Jakkolwiek cenne, nie są to jednak publikacje, które w sposób kompleksowy omawiałyby zagadnienia będące przedmiotem niniejszej pracy.

Również w literaturze zagranicznej brak jest pozycji o charakterze monograficznym poświęconym omawianym zagadnieniom. Omówienie kwestii nieprawidłowości pojawia się w publikacjach przekrojowych lub cząstkowych<sup>67</sup>. Problematyce polityki spójności poświęcony był także *European Structural and Investment Funds Journal*, który ukazywał się do 2019 r.<sup>68</sup>

Niniejsza publikacja odnosi się do nieprawidłowości czy korekty finansowej badając te ich elementy, które do tej pory w sposób marginalny były przedmiotem zainteresowania orzecznictwa czy piśmiennictwa (jak pojęcie związku przyczynowego czy uchybienia przepisom w definicji nieprawidłowości), a także eksponując nowe argumenty jeżeli chodzi o pojęcie korekty finansowej. Jednocześnie autor założył, że omawiając przedmiotowe zagadnienia należy zachować kolejność systemową wychodząc od celów polityki spójności, a także ochrony interesów finansowych UE i uwzględniając przy realizacji tych polityk prawa podstawowe podmiotów indywidualnych. Kolejno omówione zostały pojęcia nieprawidłowości i korekty finansowej, które stanowią jedynie instrument realizacji ww. polityk i wyznaczają podstawowy zakres definicyjny, nie ograniczając państw członkowskich w zakresie sposobu wdrożenia systemów zwalczania nieprawidłowości.

Systematyzując omawiane zagadnienia należy przejść do kształtowania systemów instytucjonalnych państw członkowskich w zakresie postępowań zmierzających do odzyskiwania nieprawidłowo wydatkowanych środków. Autonomia państw członkowskich w kształtowaniu tych systemów pozwala uwzględnić w ramach postępowań zwrotowych również takie zasady i prawa, jak zasada słuszności, zasady współzycia społecznego czy lojalne współdziałanie. Autonomia proceduralna nie wyklucza również, aby realizacja projektów następowała w oparciu o umowę cywilnoprawną. Przyjmując taki sposób realizacji projektów państwo członkowskie powinno zachować konsekwentne

---

<sup>66</sup> *M. Martyniuk, J. Snarski, Zasady weryfikacji i efekty wymierzania korekt finansowych beneficjentom w związku z udzielaniem zamówień publicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014–2020*, PUG 2021, Nr 6, s. 40–50.

<sup>67</sup> *P. Craig EU Administrative Law. Third Edition*, Oxford 2018, s. 1–944; *H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2018, s. 1–1064; *C. Harlow, R. Rawlings, Process and Procedure in EU Administration*, Oregon 2014, s. 221–242; *Ch. Hagemann, EU Funds in the New Member States: Party Politicization, Administrative Capacities, and Absorption Problems after Accession*, Springer 2018, s. 1–348; *J. Bachtler, C. Mendez, EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, London and New York 2013, (edited by) *S. Piattoni, L. Polverari, Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar 2016, s. 1–336.

<sup>68</sup> Zob. <https://estif.lexxion.eu/> (dostęp: 19.10.2022 r.).

podejście do oceny wykonywania tej umowy również z wykorzystaniem instrumentów prawa i postępowania cywilnego.

W dotychczasowej literaturze zagadnienia te były omawiane w oderwaniu od szerszego funkcjonalnego podejścia do zagadnień nieprawidłowości i korekt finansowych. Korekty finansowe są jedynie jednym z narzędzi w ramach polityki zmierzającej do zapobiegania i zwalczania nieprawidłowości. Równie istotnym zagadnieniem w ramach polityki ochrony budżetu UE pozostaje zagadnienie efektywności systemu odzyskiwania środków. Dotychczasowa literatura i orzecznictwo nie poświęcają temu zagadnieniu odpowiedniej doniosłości, dlatego autor podejmuje próbę całościowej analizy w celu odpowiedzi na pytanie, czy przyjęte w prawie krajowym instrumenty prawne odzyskiwania nieprawidłowo wydatkowanych środków pozwalają realizować politykę ochrony budżetu UE w sposób efektywny.

Niniejsza książka stanowi zaktualizowaną wersję rozprawy doktorskiej, obronionej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie 16.10.2023 r. W tym miejscu pragnę serdecznie podziękować promotorowi rozprawy prof. UMCS dr. hab. *Rafalowi Poździkowi* za nieustanną motywację, inspirujące rozmowy i wspólne publikacje. Ponadto dziękuję również promotorowi pomocniczemu dr. *Jarosławowi Dudzikowi*. Dziękuję także recenzentom prof. dr. hab. *Maciejowi Perkowskiemu* oraz prof. INP PAN dr. hab. *Dawidowi Miąsikowi* za cenne uwagi i komentarze. Profesorowi *Maciejowi Perkowskiemu* serdecznie dziękuję także za podjęcie się recenzji niniejszej książki i za jak zawsze trafne uwagi. Dziękuję również moim współpracownikom i współpracownikom z kancelarii Brysiewicz, Bokina i Wspólnicy sp.k., a także naszym Klientom za ciekawe projekty, niekonwencjonalne pomysły, dyskusje i niesza-blonowe rozwiązania problemów prawnych związanych z funduszami unijnymi.

Monografia uwzględnia stan prawny na 31.3.2024 r.

*Krzysztof Brysiewicz*

**Przejdź do księgarni →**

**ksiegarnia.beck.pl**