

**WYŻSZA SZKOŁA HUMANITAS
W SOSNOWCU**

Grzegorz Karwatowicz

**Sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej za nieprawidłowe
wykorzystanie lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu
Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii
Europejskiej**

AUTOREFERAT ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Praca napisana pod kierunkiem
dr hab. Anny Kalisz

Sosnowiec 2022

Uzasadnienie tematu rozprawy doktorskiej

Polska stała się członkiem UE w dniu 1 maja 2004 r. tj. w toku perspektywy finansowej 2000-2006. W ramach odnośnej perspektywy finansowej nasz kraj uzyskał z funduszy strukturalnych oraz FS kwotę 12,8 mld euro środków dofinansowania do realizowanych przedsięwzięć (projektów)¹. W kolejnych perspektywach finansowych, odpowiednio: lata 2007-2013 oraz lata 2014-2020 Polska była beneficjentem znacznie wyższych kwot z funduszy strukturalnych i FS - w perspektywie 2007-2013 była to kwota 67,3 mld euro², a w latach 2014-2020 Polsce przysługuje kwota 82,5 mld euro³.

Znaczna część środków z funduszy UE posiada, co do zasady, charakter bezzwrotny. Środki z funduszy UE zachowują status bezzwrotnych, jeżeli ich beneficjenci zastosują się do szeregu obowiązujących wymóg przy ich wykorzystaniu. A *contrario*, jeżeli beneficjent naruszy obowiązujące reguły w zakresie realizacji, czy rozliczania projektu utraci całość lub część dofinansowania z funduszu UE - uprawniona instytucja działająca w imieniu państwa członkowskiego dokona korekty finansowej dofinansowania. Biorąc pod uwagę okoliczność, iż realizacja inwestycji infrastrukturalnych w sektorze publicznym dofinansowana jest ze środków UE (z EFRR i FS) nawet w 85% dokonanie korekty finansowej dofinansowania prowadzi do dalece niekorzystnych konsekwencji dla beneficjenta, niekiedy nawet nie pozwala na dokończenie inwestycji, czy osiągnięcie jej celu.

Wyniki analizy przepisów w zakresie korekt finansowych budzą szereg wątpliwości w zakresie: podstawy do dokonania korekty finansowej (zwłaszcza wykładnia pojęcia nieprawidłowości i zastosowanie taryfikatora korekt finansowych) oraz podstawy jej wymiaru; charakteru prawnego korekty finansowej; konsekwencji prawnych niewniesienia zastrzeżeń przez beneficjenta do stwierdzenia przez właściwą instytucję nieprawidłowości w ramach kontroli projektu, odpowiednio: oceny wniosku o płatność; podstawy do wydania decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającego do zwrotu, czy kognicji sądowej w sprawach o korekty finansowej. Potwierdzeniem tych wątpliwości jest orzecznictwo w sprawie korekt finansowych. W zakresie wykładni pojęcia nieprawidłowości jako podstawy do dokonania korekty finansowej, jej wymiaru, czy charakteru prawnego orzekał TSUE, w tym na

¹ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/popzednie-perspektywy-fe/fundusze-europejskie-2004-2006/>, dostęp: 12.05.2022 r.

² <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/popzednie-perspektywy-fe/fundusze-europejskie-2007-2013/#Finansowanie>, dostęp: 12.05.2022 r.

³ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce/>, dostęp: 12.05.2022 r.

skutek pytania prejudycjalnego polskiego sądu (WSA w Warszawie), zaś analiza orzecznictwa sądów krajowych pozwala stwierdzić, że cechuje się ono określoną labilnością *vide m.in.* uchwałą NSA (w składzie siedmiu sędziów) z dnia 27 października 2014 r. o sygn. akt II GPS 2/14.

Temat korekt finansowych nie jest często podejmowany w doktrynie prawniczej, w tym nie tylko krajowej, ale również zagranicznej. Do tej pory nie została wydana naukowa monografia w zakresie korekt finansowych dokonywanych przez państwo członkowskie wobec beneficjentów funduszy UE. Monografie dotyczące korekt finansowych opublikowała J. Łacny⁴ przy czym dotyczyły one korekt finansowych dokonywanych przez Komisję wobec państw członkowskich. Podobnie w przypadku monografii A. P. Chociej⁵. Do korekt finansowych dokonywanych przez państwa członkowskie wobec beneficjentów funduszy UE odnoszą się co prawda dwie publikacje książkowe⁶, niemniej nie są to monografie naukowe, a popularyzatorskie – ponadto dotyczą w zasadzie wyłącznie korekty za naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych. Dodatkowo monografie P. Krzykowskiego odnoszące się do kwestii nieprawidłowości przy realizacji projektów unijnych⁷ i postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu środków⁸ pomijają szereg istotnych kwestii, które zostały poddane analizie w ramach rozprawy. Problematyka korekt finansowych podejmowana jest przy tym w rozdziałach publikacji książkowych lub artykułach⁹. Powyższe opracowania

⁴ Zob. J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane przez Komisję Europejską na państwa członkowskie za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej* (Warszawa 2017) oraz J. Łacny, *Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE* (Warszawa 2010).

⁵ Zob. A. P., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej przez instytucje unijne i krajowe na przykładzie Polski* (Białystok 2020).

⁶ Zob. M. Stepaniuk, M. Sochańska, *Korekty finansowe w procesie udzielania zamówień publicznych. Kontrola postępowań współfinansowanych ze środków unijnych* (Warszawa 2019) oraz G. Karwatowicz, A. Zawiślańska, *Korekty finansowe za naruszenie zamówień publicznych w projektach unijnych* (Wrocław 2013).

⁷ Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Olsztyn 2016)

⁸ oraz Postępowanie administracyjne w sprawie odzyskiwania wypłaconych środków unijnych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia (Olsztyn 2017)

⁹ Zob. R. Poździk, *Decyzje o zwrocie środków unijnych w praktyce wdrażania regionalnych programów operacyjnych*, ST, 7-8/2013; W. Miemiec, *Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich*, FK, 1-2/2012; J. Ostalowski, *Postępowanie w sprawie zwrotu środków Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, PPP, 2/2014; J. Odachowski, *Pojęcie nieprawidłowości wykorzystania przyznanych środków w prawie UE [w:] W. Miemiec, Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce*, Wrocław 2012; K. Brysiewicz, *Zasady odpowiedzialności beneficjentów za nieprawidłowości w realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013*, MP, 4/2014; D. Kowalski, *Zwrot środków publicznych nieprawidłowo wykorzystanych*, KP, 4/2014; Ł. M. Wyszomirski, *Zwrot środków europejskich przez beneficjenta*, ZNSA, 1/2013; J. Sebzda-Zaluska, *Ustalenie i wymierzanie korekty finansowych a zwrot środków*, FP, 7/2013; K. Bieluci, E. Lemańska, J. Siemieniako, *Szkoda jako przesłanka zwrotu środków europejskich przez beneficjenta*, ZNSA, 3/2017; M. Szymański, *Zwrot środków nieprawidłowo wykorzystanych przy realizacji programów Unii Europejskiej*, KP, 2/2010; G. Karwatowicz, *Decyzja o zwrocie środków UE*, FP, 10/2010; J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane przez Komisję Europejską na państwa członkowskie za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 31.

jakkolwiek cenne i rozwijające doktrynę prawniczą nie mogą być poczytywane jako substytut dla monografii, w której w przedmiotowe problemy prawne zostaną poddane analizie w znacznie szerszym zakresie.

Podobny stan ma miejsce, jeżeli chodzi o literaturę zagraniczną. Temat korekt finansowych w zagranicznej literaturze opisywany jest z reguły w podręcznikach dotyczących prawa publicznego UE¹⁰ lub publikacjach dotyczących polityki spójności i funduszy UE¹¹.

Cel rozprawy, hipotezy badawcze oraz metodologia prowadzenia badań

Praca ma trzy równorzędne cele. Pierwszym z celów jest ustalenie istoty korekty finansowej dokonywanej przez państwo członkowskie wobec beneficjenta środków z funduszy UE. Ustalenie istoty korekty finansowej wymaga analizy szeregu problemów badawczych, odpowiednio: ustalenia właściwej podstawy dokonania korekty finansowej, określenia relacji definicji legalnej nieprawidłowości z właściwego rozporządzenia UE z przepisami krajowymi, oceny charakteru prawnego korekty finansowej oraz ustalenia zasad i sposobu wymiaru korekty finansowej, gdzie na ustalenie powyższych wpływ mieć będzie wpierw ustalony charakter korekty finansowej. W zakresie pierwszego z celów rozprawy autor stawia szereg hipotez. Po pierwsze: należyta podstawą do dokonania korekty finansowej, a następnie odzyskania środków w drodze decyzji administracyjnej jest stwierdzenie nieprawidłowości o jakiej mowa we właściwym rozporządzeniu ogólnym oraz, że nie jest dopuszczalne żądanie zwrotu środków na drodze administracyjnoprawnej na podstawie, wyłącznie, przesłanek określonych w art. 207 ust. 1 ufp. Nieprawidłowość musi być przy tym stwierdzona na gruncie zindywidualizowanych okoliczności zaszytych w konkretnej sprawie. Po drugie: korekta finansowa stanowi środek administracyjny. Po trzecie: wymiar korekty finansowej każdorazowo musi odzwierciedlać wagę i charakter nieprawidłowości, a również straty poniesione przez fundusz UE, z którego beneficjent uzyskał dofinansowanie. Ustalenie wysokości korekty finansowej wyłącznie na podstawie taryfikatora korekt finansowych (jeżeli ten obowiązuje w zakresie naruszonych przepisów) nie jest jednocześnie wystarczające do prawidłowego jej wymiaru.

¹⁰ P. Craig, *EU Administrative Law* (Third Edition, Oxford University Press 2018); H. C. H. Hofmann, G. C. Rowe, A. H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union* (Oxford University Press 2011) oraz C. Harlow, R. Rawlings, *Process and Procedure in EU Administration* (Oxford and Portland, Oregon 2014).

¹¹ Ch. Hagemann, *EU Funds in the New Member States: Party Politicization, Administrative Capacities, and Absorption Problems after Accession* (Springer 2018); J. Bachtler, C. Mendez, *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform* (London and New York 2013), czy (edited by) S. Piattoni, L. Polverari, *Handbook on Cohesion Policy in the EU* (Edward Elgar 2016).

W drugiej kolejności celem pracy jest ustalenie kognicji sądów administracyjnych w sprawach związanych z dokonywaniem korekt finansowych. Realizacja tego celu wymaga badania sposobów dokonywania korekt finansowych, w tym uwzględnienia na jakim etapie rozliczenia i realizacji projektu korekta finansowa może zostać dokonana. Dodatkowo ocenie podlegać będzie, czy w sprawach w przedmiocie dokonania korekty finansowej możliwe jest zachowanie dychotomicznego podziału kompetencji pomiędzy sądami administracyjnymi oraz sądami powszechnymi. W zakresie drugiego z celów pracy autor stawia dwie hipotezy. Po pierwsze: kognicja sądów administracyjnych w przypadku spraw związanych z dokonaniem korekty finansowej będzie miała miejsce wówczas, gdy korekta finansowa zostanie dokonana po zatwierdzeniu i wypłacie środków z dofinansowania unijnego. W przypadkach zaś, w których wniosek o płatność nie został jeszcze zatwierdzony, a środki z dofinansowania nie zostały wypłacone sprawa o korektę finansową podlegać będzie kognicji sądów powszechnych. Po drugie: w sprawach o korektę finansową nie jest możliwe zachowanie dychotomicznego podziału kompetencji pomiędzy sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi. W przypadku, gdy korekta finansowa zostanie dokonana już po zatwierdzeniu oraz wypłacie wnioskowanych środków właściwa instytucja w zasadzie może wybrać, czy odzyska środki na drodze postępowania administracyjnego, czy na drodze postępowania cywilnego.

Trzecim z celów pracy jest ocena stopnia ochrony prawnej beneficjenta przed dokonaniem niezasadnej lub nadmiernej korekty finansowej, która podlega kontroli sądownoadministracyjnej. W tym zakresie autor stawia hipotezę, że poziom ochrony beneficjenta przed dokonaniem niezasadnej korekty finansowej, w tym co do jej wymiaru jest na znaczącym poziomie, choć nie jest on zupełny.

Cele pracy wpłynęły na wybór przyjętych przez autora metod badawczych. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest metoda dogmatyczno-prawna. Analizie poddano przepisy prawa UE. W pierwszej kolejności przepisy prawa UE regulujące wdrażanie środków z perspektywy finansowej 2014-2020 oraz te w zakresie ochrony interesów finansowych budżetu UE. Analiza ta została uzupełniona badaniem przepisów obowiązujących w poprzedniej perspektywie finansowej 2007-2013 – w tym zakresie analiza dogmatyczno-prawna została uzupełniona o metodę historyczno-prawną. W ramach pracy przeanalizowano również przepisy prawa krajowego dotyczące obu wyżej wymienionych perspektyw finansowych (lata 2007-2013 oraz 2014-2020) oraz przepisy prawa krajowego dotyczące procedury odzyskiwania od beneficjentów środków UE, a również przepisy postępowania, w tym postępowania sądownoadministracyjnego. Analiza tekstów aktów prawnych została

uzupełniona analizą orzecznictwa, w tym nie tylko orzecznictwa Trybunału oraz SPI, ale również judykatów TK oraz sądów administracyjnych (zwłaszcza NSA) i powszechnych, w tym SN.

Przeanalizowanie regulacji prawnych z obu przedmiotowych perspektyw ma swoje uzasadnienie. Okres kwalifikowalności wydatków perspektywy finansowej 2014-2020 mija dopiero w dniu 31 grudnia 2023 r. Perspektywa ta nadal jest wdrażana, zaś korekty finansowe mogą być dokonywane zarówno na bieżąco (w toku rozliczania konkretnych projektów), jak i już po wypłacie wnioskowanego dofinansowania, w tym po zakończeniu realizacji projektu. Okres kwalifikowalności wydatków w perspektywie finansowej 2007-2013 co prawda już został zakończony, niemniej uwzględnienie w pracy analizy obowiązujących w jego zakresie aktów prawa posiada swoje uzasadnienie. Co dowiedzione zostanie w treści pracy prawo UE obowiązujące w perspektywie finansowej 2007-2013 (ściślej rozporządzenie ogólne) w zasadzie odpowiada regulacjom rozporządzenia ogólnego przyjętego dla perspektywy finansowej 2014-2020. Z tego względu zarówno dorobek doktryny odnoszący się do przepisów ustanowionych dla perspektywy finansowej 2007-2013, jak i wydane w odniesieniu do tych przepisów orzeczenia pozostają w pełni relewantne dla spraw o korekty finansowe rozpoznawanych w perspektywie finansowej 2014-2020.

Na moment właściwy dla ustalenia stanu prawnego pracy trwa również perspektywa finansowa 2021-2027 (od dnia 1 stycznia 2021 r.). Praca nie obejmuje jednak problematyki korekt finansowych w odniesieniu do tej perspektywy finansowej, gdzie okoliczność ta ma swoje uzasadnienie. W przypadku perspektywy finansowej 2021-2027 nie została dokonana żadna korekta finansowa, a wynika to z faktu, iż środki przewidziane dla Polski w tym okresie programowania nie zostały jeszcze uruchomione. Nie można przy tym pominąć, iż niniejsza praca okaże się przydatna również podczas analizy i stosowania przepisów właściwych dla perspektywy finansowej 2021-2027. Te w zasadzie w tożsamy sposób regulują podstawę dokonywania korekt finansowych oraz ich wymiaru. Jednocześnie zakres przedmiotowy pracy został ograniczony do korekt finansowych dokonywanych przez państwa członkowskie wobec beneficjentów realizujących projekty dofinansowane z dwóch funduszy, odpowiednio EFRR oraz FS. Powyższe motywowane jest okolicznością, iż środki z tych dwóch funduszy stanowią znaczną część środków UE, które otrzymuje nasz kraj w każdej kolejnej perspektywie finansowej. Do tego należy dodać, iż w przypadku niektórych grup środków unijnych przyjmowane zostały szczególne zasady odzyskiwania środków, w tym nie tylko na gruncie przepisów prawa UE, a również prawa krajowego, a ze względu na zakładaną objętość

opracowania nie było możliwe sporządzenie pracy odnoszącej się do problemu korekt finansowych dokonywanych wobec beneficjentów wszystkich funduszy UE.

Struktura rozprawy doktorskiej

Rozprawa składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia oraz bibliografii. Całość pracy liczy 305 stron.

W rozdziale pierwszym omówione zostały zagadnienia wprowadzające w temat pracy, w tym pojęcia funduszu UE, perspektywy finansowej oraz budżetu UE, a również źródła prawa regulujące materię funduszy UE. Problematyka związana z funduszami UE uregulowana została zarówno w prawie pierwotnym UE, jak i wtórnym, w tym nie tylko prawie powszechnie obowiązującym, ale również *soft law*. Jednocześnie materia związana z funduszami UE jest przedmiotem regulacji prawa krajowego, w tym nie tylko rangi ustawowej, czy rozporządzeń, ale również tzw. nieformalnych źródeł prawa (zwłaszcza wytycznych). Analiza ta została uzupełniona o omówienie kwestii relacji pomiędzy prawem UE a prawem krajowym. Jest to tym istotniejsze, iż w dziedzinie funduszy UE występuje szereg wątpliwości co do zgodności przepisów prawa krajowego (polskiego) z prawem UE. Następnie omówione zostały procedury na podstawie, których uprawniony wnioskodawca może uzyskać środki z dofinansowania UE oraz procedury związane z rozliczeniem projektu, który uzyskał dofinansowanie z funduszu UE. Ostatnim z elementów rozdziału pierwszego jest kwestia dystrybucji środków unijnych w ujęciu podmiotowym.

Drugi rozdział dotyczy pojęcia, podstawy wymiaru oraz charakteru prawnego korekty finansowej. Na początku rozdziału omówione zostało pojęcie korekty finansowej w prawie UE, w tym wskazane zostały źródła prawa je statuujące oraz to na czym polega oraz jakie skutki niesie za sobą dokonanie korekty finansowej. Następnie przeanalizowane zostały przepisy krajowe w zakresie korekt finansowych – w ich zakresie sformułowane zostały postulaty *de lege ferenda*. Dalsza analiza dotyczy pojęcia nieprawidłowości jako podstawy dokonania korekty finansowej oraz podstawy jej wymiaru. W tym ostatnim zakresie omówione zostało wprawdzie prawo UE, a następnie przepisy krajowe. Także i ten zakres przedmiotowy nie jest wolny od wątpliwości w zakresie zgodności przepisów prawa krajowego z przepisami prawa UE. Ostatnią częścią rozdziału jest ocena charakteru prawnego korekty finansowej. Rozważeniu podlega, czy korekta finansowa stanowi środek administracyjny, sankcję administracyjną, czy karę administracyjną.

Przedmiotem rozważań w rozdziale trzecim jest (po pierwsze) problem dokonania korekty finansowej. Na wstępie tej części rozdziału trzeciego omówiona została metoda zarządzania dzielonego. Następnie analizie zostały poddane czynności prowadzące do weryfikacji przez właściwe (uprawnione) instytucje prawidłowości wykorzystania, odpowiednio pobrania środków z funduszy UE. Chodzi tutaj o weryfikację wniosków o płatność oraz kontrolę projektów, podczas których dochodzi do stwierdzenia nieprawidłowości i dokonania korekt finansowych. W rozdziale omówione zostało również to jakiego rodzaju instytucje posiadają należyte umocowanie do dokonywania korekt finansowych, na jakich zasadach uprawnienie do dokonywania korekt finansowych może zostać przenoszone oraz na jakie instytucje, a również to jaką rolę w dokonywaniu korekt finansowych pełnią te organy i instytucje publiczne, które korekt finansowych samodzielnie dokonywać nie mogą. Ostatnią kwestią omówioną w ramach trzeciego z rozdziałów pracy jest charakter prawny sprawy w przedmiocie korekty finansowej. Okazuje się bowiem, że w zależności od momentu dokonania korekty finansowej ta może posiadać inny (administracyjny lub cywilny) charakter prawny.

Rozdział czwarty dotyczy administracyjnoprawnej kontroli korekty finansowej. Rozdział ten rozpoczyna się analizą instytucji wezwania do (faktycznego) zwrotu środków UE lub wyrażenia zgody na pomniejszenie płatności. Niedokonanie zwrotu środków prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego oraz wydania decyzji. W związku z tym w ramach kolejnej części rozdziału czwartego omówione zostało administracyjne postępowanie wyjaśniające oraz przesłanki do wydania decyzji określającej kwotę dofinansowania unijnego przypadającą do zwrotu. Opisane zostały również szczególne elementy decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającą do zwrotu ustanowione w przepisach ufp oraz podatkowy kontekst odnośnej decyzji. Pierwsza część rozdziału czwartego kończy się podjęciem kwestii organów (i instytucji) wydających decyzję w I instancji postępowania administracyjnego. Druga część rozdziału czwartego poświęcona jest postępowaniu odwoławczemu. Na wstępie podniesiona została kwestia granic ponownego rozpatrzenia sprawy, a dalej środków ochrony prawnej przysługującej beneficjentowi. Następnie omówiona została autokontrola organu I instancji, rozpoznanie środka ochrony prawnej przez organ II instancji postępowania administracyjnego oraz zakaz *reformationis in peius*.

Ostatni (piąty) rozdział to analiza sądownoadministracyjnej kontroli korekty finansowej. Rozdział (tożsamo jak w przypadku rozdziału czwartego) podzielony został na dwie części. Pierwsza z nich dotyczy sądownoadministracyjnej kontroli korekty finansowej dokonywanej przez wsa (sąd administracyjny I instancji). Pierwszą z kwestii poddanych analizie w tej części rozdziału piątego są granice rozstrzygnięcia przez wsa, w tym brak związania wsa granicami

zarzutów sformułowanych w skardze przez beneficjenta jako stronę skarżącą. Kolejną z omówionych kwestii jest zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Dalsza treść tej części rozdziału dotyczy konsekwencji prawnych wydania wyrok przez sąd administracyjny, w tym jego wpływu na dalsze postępowanie w sprawie, odpowiednio: związanie organu oceną prawną wsa i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w wyroku wsa oraz związanie wsa oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w wyroku NSA. Pierwsza część piątego rozdziału pracy kończy się analizą w przedmiocie granic rozstrzygnięcia przez wsa przy ponownym rozpoznaniu sprawą oraz instytucji związania wsa wykładnią prawa dokonaną przez NSA. Następnie omówione zostały poszczególne rodzaje przeczeń NSA.

Konkluzje rozprawy doktorskiej

Przeprowadzona w ramach pracy analiza pozwoliła na ustalenie istoty korekty finansowej dokonywanej przez państwo członkowskie wobec beneficjentów funduszy UE (ściślej EFRR i FS), którą jest ochrona budżetu UE przed nieuzasadnionym (nieprawidłowym), względnie nadmiernym wydatkowaniem środków z budżetu UE. Nieprawidłowości nie stanowi każde naruszenie prawa, a tylko takie naruszenie, które posiada określone konsekwencje finansowe dla budżetu UE. Okoliczność, iż nie chodzi tutaj wyłącznie o faktyczną (rzeczywistą) szkodę w budżecie UE a również o tzw. szkodę potencjalną (ryzyko wystąpienia rzeczywistej szkody w budżecie UE) jakkolwiek nie przeczy przyjętemu stanowisku, wręcz przeciwnie, jest wyrazem szczególnej troski prawodawcy unijnego wobec środków pochodzących z budżetu unijnego oraz zwiększa efektywność ich ochrony.

Dodać przy tym należy, że korekty finansowe dokonywane przez państwo członkowskie chronią budżet UE od skutków naruszeń wynikających z działania, względnie zaniechania beneficjentów. Dlatego też brakuje należytego uzasadnienia, aby dokonać korekty finansowej wobec beneficjenta i realizowanego przez niego projektu wówczas, gdy za naruszenie prawa odpowiada inna osoba niż beneficjent, w tym właściwa instytucja lub państwo członkowskie (jako ustawodawca).

Efektywna ochrona budżetu UE przed nieuzasadnionym (nieprawidłowym), względnie nadmiernym wydatkowaniem środków wymaga możliwie szerokiej wykładni pierwszej z kumulatywnych przesłanek wystąpienia nieprawidłowości. Literalnie art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013 stanowi o „każdym naruszeniu prawa unijnego lub prawa krajowego

dotyczącym stosowania prawa unijnego”¹². Jednocześnie, wbrew literalnej treści cytowanego przepisu, za nieprawidłowość może być uznane nie tylko naruszenie prawa krajowego, które nie dotyczy stosowania prawa unijnego, a nawet naruszenie postanowień (zapisów) regulacji, która nie posiada statusu źródła prawa powszechnie obowiązującego (*vide* art. 87 ust. 1 Konstytucji RP), w tym naruszenie postanowień umowy o dofinansowanie projektu (odpowiednio: decyzji o dofinansowaniu projektu), czy obowiązujących na jej podstawie wytycznych, a również innych źródeł *soft law*. W zakresie źródeł *soft law* należy poczynić istotne zastrzeżenie, mianowicie, naruszenie ich postanowień stanowić będzie o ziszczeniu się pierwszej przesłanki nieprawidłowości wyłącznie wówczas, gdy będą one pewne dla beneficjenta. *A contrario*, literalna wykładnia pojęcia nieprawidłowości, w tym pierwszej z przesłanek jej wystąpienia nie pozwoliłaby na osiągnięcie celu wprowadzenia do obrotu prawnego omawianych przepisów. O wystąpieniu faktycznej szkody w budżecie UE, a również ryzyku jej wystąpienia nie przesądza przecież rodzaj (status) aktu, w systematyce którego uwzględniona została naruszona norma, a skutek (w tym potencjalny) naruszenia.

Od razu przy tym należy dodać, że prawodawca unijny akceptuje wyłącznie tzw. formalne naruszenia prawa, czyli naruszenia które nie posiadają negatywnego skutku finansowego dla budżetu UE, w tym nie tylko naruszenia prowadzące do rzeczywistej (faktycznej) szkody finansowej w budżecie, ale również naruszenia, które mogą (na zasadach ryzyka) prowadzić do takiej szkody.

Wykładnia rzeczywistej (faktycznej) szkody w budżecie UE nie budzi wątpliwości. Inaczej jest w przypadku tzw. szkody potencjalnej – naruszenia obowiązującej regulacji, która potencjalnie negatywnie wpływa na budżet UE. Odrzucić należy stanowisko, że szkodą potencjalną dla budżetu UE jest już samo naruszenie (jako takie) obowiązujących przepisów. Z powodzeniem bowiem może dojść do sytuacji (i w praktyce do takich sytuacji wielokrotnie dochodzi), w której biorąc pod uwagę realia zasze w sprawie (okoliczności faktyczne realizacji projektu) można wykluczyć jakikolwiek, w tym potencjalny negatywny wpływ naruszenia prawa na budżet UE. W takim przypadku naruszenie prawa nie powinno spotkać się z konsekwencją w postaci korekty finansowej. Z pola widzenia jednocześnie nie może umknąć fakt, że siłą rzeczy szkody potencjalnej nie da się udowodnić, niemniej ta powinna zostać uprawdopodobniona tj. jej stwierdzenie powinno opierać się na wykazaniu związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy naruszeniem prawa, a jego ewentualnymi (potencjalnymi) negatywnymi konsekwencjami dla budżetu UE.

¹² Przy tym w art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 pierwsza przesłanka wystąpienia nieprawidłowości została sformułowana w sposób literalnie węższy, odpowiednio jako: „naruszenie przepisu prawa wspólnotowego”.

Należyta podstawa do wydania przedmiotowej decyzji wystąpi wówczas, gdy nie jedynie ziszczy się najmniej jedna z przesłanek określonych w art. 207 ust. 1 pkt 1-3 ufp, a wyłącznie wówczas, gdy stan prowadzący do ziszczenia się najmniej jednej z odnośnych przesłanek stanowić będzie nieprawidłowość w rozumieniu przepisu, właściwego dla perspektywy finansowej, rozporządzenia ogólnego. W odnośnym zakresie w pracy sformułowany został postulat *de lege ferenda* o taką zmianę art. 207 ufp, na skutek wprowadzenia której treść przepisu jednoznacznie wskazywałaby, że uzasadniona podstawa do żądania zwrotu środków od beneficjenta zachodzi wyłącznie wówczas, gdy w projekcie dojdzie do nieprawidłowości o jakiej mowa w rozporządzeniu ogólnym. W innym przypadku zachodzi ryzyko wykształcenia się dwóch konkurujących ze sobą procedur związanych z odzyskiwaniem środków UE.

Ochrona środków z budżetu UE realizowana jest poprzez wycofanie (anulowanie) wsparcia z funduszu unijnego (tutaj: EFRR lub FS) w kwocie odpowiedniej (proporcjonalnej) do stwierdzonej w projekcie nieprawidłowości (uwzględniającej zwłaszcza charakter i wagę nieprawidłowości). W praktyce wycofanie to odbywa się poprzez pomniejszenie środków z dofinansowania lub poprzez odzyskanie środków z dofinansowania. Biorąc pod uwagę ustalenia z akapitu wyżej nie sposób pominąć przepisów uzpr, bowiem w zakresie regulacji instytucji korekty finansowej ustawodawca krajowy nie ustrzegł się określonych błędów. Chodzi tutaj o powielanie przepisów rozporządzeń UE w ustawie, a również o ustanowienie przepisów, które nie odpowiadają siatce pojęciowej przyjętej przez prawodawcę unijnego. W tym ostatnim zakresie sformułować należy postulaty *de lege ferenda*.

Tak uregulowana podstawa do dokonania korekty finansowej pozwala ocenić jej charakter prawny. Prawodawca unijny, w rozporządzeniu 2988/95, konsekwencje finansowe dla beneficjentów dzieli na sankcje, kary oraz środki administracyjne. Zdaniem autora środek administracyjny jest odmienną instytucją od kary administracyjnej, zaś kara administracyjna jest jednym z rodzajów sankcji.

Art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2988/95 stanowi m.in., że każda nieprawidłowość będzie pociągała za sobą „cofnięcie” bezprawnie uzyskanej korzyści poprzez: „zobowiązanie do zapłaty lub zwrotu kwot pieniężnych należnych lub bezprawnie uzyskanych”, gdzie za cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści należy przyjąć anulowanie całości lub części dofinansowania na podstawie rozporządzenia ogólnego. Jednocześnie, stosowanie środków z ust. 1 ograniczone jest do wycofania uzyskanej korzyści, względnie powiększonej o odsetki ustalone na podstawie zryczałtowanej stawki. Istota zastosowania środka administracyjnego w rozumieniu art. 4 rozporządzenia 2988/95 odpowiada przy tym istocie korekty finansowej.

Konieczność uiszczenia odsetek w sytuacji zwrotu przez beneficjenta środków dofinansowania objętego korektą finansową nie stanowi jakiegokolwiek argumentu na rzecz stanowiska, iż korekta finansowa nie jest środkiem administracyjnym *vide* art. 4 ust. 2 i 4 rozporządzenia 2988/95. Nie sposób przy tym pominąć okoliczności, iż analiza katalogu kar administracyjnym (*vide* art. 5 rozporządzenia 2988/95) pozwala uznać, że ich dolegliwość przekracza restytucyjne anulowanie całości lub części dofinansowania.

Restytucyjny charakter korekty finansowej potwierdza również regulacja jej wymiaru. Zgodnie z prawem UE dokonana korekta finansowa powinna być proporcjonalna do stwierdzonej nieprawidłowości. Wymiar korekty finansowej (co tylko potwierdza, że korekta finansowa jest środkiem administracyjnym) w zgodzie z zasadą proporcjonalności wymaga ustalenia takiego poziomu dolegliwości dla beneficjenta dopuszczającego się nieprawidłowości, który pozwoli na osiągnięcie celu, w którym instytucja ta została wprowadzona do obrotu prawnego. Przy tym niezgodna z odnośną zasadą będzie nie tylko korekta finansowa nadmierna, ale również zbyt niska. Wymiar korekty finansowej jest również przedmiotem regulacji w uzpr *vide* art. 24 ust. 5, 6 i 13. Poza art. 24 ust. 13 uzpr, na podstawie którego ustawodawca wydał rozporządzenie przyjmujące taryfikator korekt finansowych pozostałe przepisy, zdaniem autora, powinny zostać usunięte z ustawy.

Pewnym szczególnym przypadkiem w zakresie wymiaru korekt finansowych są korekty finansowe dokonywane z tytułu nieprawidłowości związanych z udzielaniem zamówień publicznych. Chodzi tutaj o dokonywanie wymiaru korekt finansowych na podstawie tzw. taryfikatora korekt finansowych. Jednocześnie, dla należytego ustalenia podstawy do dokonania korekty finansowej, nie jest wystarczające stwierdzenie takiego naruszenia prawa, które uwzględnione zostało w taryfikatorze korekt finansowych. Właściwa instytucja każdorazowo powinna wpierw stwierdzić nieprawidłowość jako podstawę dokonania korekty finansowej, a dopiero w następstwie powyższego dokonać wymiaru korekty finansowej. Przy tym nawet jeżeli istotnie dojdzie do nieprawidłowości, to dokonanie wymiaru korekty finansowej wyłącznie na podstawie taryfikatora korekt finansowych nie stanowi za dość wymogowi stosowania proporcjonalnej korekty finansowej. Co prawda ryczałtowe stawki przyjęte w taryfikatorze uwzględniają m.in. wagę i charakter stwierdzonej nieprawidłowości, niemniej powołanie się na taryfikator może stanowić jedynie wstępne ustalenie wymiaru korekty finansowej. Nie sposób przy tym dokonać wymiaru korekty finansowej w sposób proporcjonalny pomijając wszystkie te okoliczności, które zaszły w stanie faktycznym sprawy.

Korekta finansowa podlegać będzie kontroli sądów administracyjnych wyłącznie wówczas, gdy nieprawidłowość stwierdzona zostanie po zatwierdzeniu, a również wypłacie

wnioskowanego w ramach wniosku o płatność dofinansowania. Wówczas beneficjent dysponować będzie środkami unijnymi, których część lub całość (w zależności m.in. od wagi i charakteru stwierdzonej nieprawidłowości) właściwa instytucja będzie w obowiązku odzyskać. Odzyskanie środków może odbyć się na drodze postępowania administracyjnego. Jednocześnie w sprawach korekt finansowych nie występuje dychotomiczny podział kompetencji pomiędzy sądy administracyjne a powszechne, bowiem środki korekty finansowej dokonanej po zatwierdzeniu wniosku o płatność oraz wypłacie dofinansowania mogą być odzyskiwane nie tylko na drodze postępowania administracyjnego, ale również na drodze postępowania cywilnego przez sądem powszechnym.

Ochrona beneficjenta przez nieuzasadnioną, w tym co do wysokości korektą finansową podlegającą pod kontrolę sądownoadministracyjną jest na znaczącym poziomie, niemniej nie jest ona zupełna. Takie stanowisko w pierwszej kolejności potwierdza okoliczność, iż niewniesienie zastrzeżeń do informacji pokontrolnej (odpowiednio: do oceny wniosku o płatność), w tym w wymaganym ustawowo terminie nie rodzi żadnych negatywnych konsekwencji prawnych dla beneficjenta.

Mimo, iż art. 207 ust. 10 ufp stanowi, że: „decyzji, o której mowa w ust. 9, nie wydaje się, jeżeli dokonano zwrotu środków przed jej wydaniem”, to zwrot środków nie pozbawia beneficjenta prawa do dalszego kwestionowania dokonanej korekty finansowej, czy jej wysokości, zaś powyższe możliwe jest zarówno na drodze postępowania cywilnego (powództwo o zapłatę), jak i postępowania administracyjnego (wniosku o stwierdzenie nadpłaty). W przypadku postępowania administracyjnego wniesienie przez beneficjenta nie wymaga szczegółowego uzasadnienia.

Należy przy tym podnieść, że poziom ochrony prawnej beneficjenta jest wyższy w przypadku, gdy kontrola korekty finansowej dokonywana jest w ramach postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego niż w przypadku, gdy ma to miejsce w ramach postępowania cywilnego. Chodzi tutaj o obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadę oficjalności postępowania dowodowego oraz obowiązek powoływania wszystkich twierdzeń i dowodów w pozwie oraz prekluzję dowodową w postępowaniu cywilnym w II instancji.

O znaczącym poziomie ochrony beneficjenta przed dokonaniem nieuzasadnionej korekty finansowej (również w zakresie jej wymiaru) świadczą również granice rozstrzygania przez wsą. Wsą rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc przy tym związany zarzutami, ani wnioskami strony skarżącej. W omawianym kontekście nie sposób nie zwrócić również uwagi

na zakaz *reformationis in peius* obowiązujący zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sadowoadministracyjnym.

Mimo, iż obowiązujące przepisy prawa w sposób znaczący chronią beneficjenta przed dokonaniem korekty finansowej, w tym co do jej wysokości możliwe jest, aby do dokonania takiej właśnie korekty doszło. Ustawodawca nie uprawnił bowiem NSA do samodzielnego badania wadliwości zaskarżonego orzeczenia. Zakres rozpoznania sprawy przez NSA wyznacza strona wnosząca skargę kasacyjną. Błędy skarżącego kasacyjnie w zakresie formułowania zarzutów mogą doprowadzić do tego, że ostanie się korekta finansowa, która jest nieuzasadniona (względnie nadmierna).